



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE D'AIGUES-VIVES (Gard)

Exercices 2014 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----------|
| SYNTHÈSE..... | 5 |
| RECOMMANDATIONS..... | 6 |
| INTRODUCTION..... | 7 |
| 1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE D'AIGUES-VIVES..... | 8 |
| 1.1. Une commune gardoise de l'aire urbaine de Lunel (Hérault) | 8 |
| 1.2. Une évolution démographique continue mais maîtrisée pour une commune résidentielle..... | 9 |
| 1.3. Le logement et l'urbanisme | 10 |
| 1.4. Les principaux équipements publics..... | 11 |
| 1.5. Les relations d'Aigues-Vives avec l'échelon intercommunal | 11 |
| 2. LA FIABILITÉ DES COMPTES ET L'ANALYSE FINANCIÈRE | 13 |
| 2.1. L'adoption du budget..... | 13 |
| 2.1.1. Les documents budgétaires | 13 |
| 2.1.2. La réalisation des prévisions budgétaires | 15 |
| 2.2. La fiabilité des comptes | 17 |
| 2.2.1. Les comptes d'attente | 17 |
| 2.2.2. La gestion des immobilisations..... | 18 |
| 2.2.3. Les provisions | 20 |
| 2.2.4. Les régies | 20 |
| 2.3. L'analyse financière rétrospective | 22 |
| 2.3.1. Le périmètre de l'analyse..... | 22 |
| 2.3.2. L'évolution des résultats | 22 |
| 2.3.3. La soutenabilité de la politique d'investissement | 28 |
| 2.3.4. L'analyse bilancielle | 29 |
| 2.4. Le budget 2020 et les premiers effets de la crise sanitaire | 30 |
| 3. LA MAISON DOUMERGUE..... | 31 |
| 3.1. L'origine du projet, ses objectifs et ses soutiens | 31 |
| 3.1.1. Un intérêt patrimonial reconnu nationalement | 31 |
| 3.1.2. Un soutien institutionnel fort de la première phase | 32 |
| 3.2. Une première phase d'inventaire et de réhabilitation du bâti | 32 |
| 3.2.1. Une multiplicité d'intervenants..... | 32 |
| 3.2.2. L'exécution des marchés..... | 35 |
| 3.3. Une seconde phase dans l'attente de financements | 35 |
| 3.3.1. La conception du programme de la seconde phase du projet d'ouverture au public..... | 35 |
| 3.3.2. La recherche de financements publics et privés | 38 |
| 3.3.3. Des modalités de gestion à définir | 39 |
| 4. LA ZONE D'AMÉNAGEMENT CONCERTÉ DE LA VOLTE..... | 41 |
| 4.1. Contexte et procédure | 41 |
| 4.1.1. Les origines du projet..... | 41 |
| 4.1.2. La création de la zone d'aménagement concerté | 41 |
| 4.2. La prévention des risques de conflit d'intérêts | 42 |

| | |
|--|-----------|
| 4.2.1. Le choix d'un assistant à maîtrise d'ouvrage..... | 42 |
| 4.2.2. Le choix du groupement d'aménageur | 44 |
| 4.3. L'exécution du contrat de concession..... | 48 |
| 4.3.1. Des dispositions contractuelles non mises en œuvre | 48 |
| 4.3.2. L'impact sur le projet de l'évolution du plan de prévention des risques inondation | 50 |
| 4.3.3. Le bilan financier | 50 |
| ANNEXES..... | 52 |
| GLOSSAIRE..... | 63 |
| Réponses aux observations définitives..... | 64 |

SYNTHÈSE

La commune d'Aigues-Vives, dans le Gard, située à équidistance de Nîmes et de Montpellier, compte 3 385 habitants. L'évolution démographique y est continue et maîtrisée mais les conditions dans lesquelles le développement résidentiel pourrait se poursuivre ne font consensus ni au sein de la population, certains propriétaires contestant les documents de planification devant la justice, ni au sein du conseil municipal.

La commune s'est engagée en 2011 dans une procédure de zone d'aménagement concerté, la ZAC de la Volte, en privilégiant l'obtention d'un projet urbain de qualité. Neuf ans plus tard, les travaux n'ont toujours pas commencé et accusent déjà trois ans de retard. La commune n'assure qu'un suivi lacunaire de la mise en œuvre du contrat signé avec le concessionnaire. Aigues-Vives, qui n'a donc pas encore vu les retombées concrètes du projet en terme d'accueil de population, a cependant dû assumer le coût de la procédure, plus lourd que pour un simple lotissement. Dans une situation où les différents acteurs avaient entretenu des relations commerciales en amont du projet ou concomitamment au projet, et où les procédures de sélection de l'assistant à maîtrise d'ouvrage et de l'aménageur présentaient des risques de conflit d'intérêts, la commune est restée passive. Ce faisant, d'une part elle n'a pas satisfait à ses obligations en matière de prévention de tels conflits, d'autre part, elle s'est trouvée privée d'une partie des prestations attendues de son assistant, conscient des risques que pouvait constituer sa relation avec certains candidats. Pour ses futures consultations, elle doit respecter le principe d'impartialité de la commande publique.

Par ailleurs, la commune poursuit depuis 2008 le projet de valoriser la maison de famille de Gaston Doumergue, enfant du pays, président sous la III^{ème} République. Un total de 457 k€ de crédits publics ont été mobilisés depuis 2011 pour réhabiliter le bâtiment et en inventorier le contenu mais, à ce jour, seuls des élus et des étudiants y ont accès. Une seconde phase de travaux intérieurs et de scénographie, en suspens depuis l'été 2019, reste à réaliser. Lors des premières étapes de sa définition, certains principes fondamentaux de la commande publique ont été contournés en l'absence de compilation du coût global de l'opération. Si elle veut éviter la perte du label « Maison des Illustres » en 2022, 10 ans après son obtention, la commune doit également réactiver le comité de pilotage du projet afin de finaliser son plan de financement et formaliser les modalités de gestion de l'ouverture au public.

En matière budgétaire et comptable, la commune, dont la population totale est inférieure au seuil de 3 500 habitants, est soumise à des obligations limitées. Elle doit néanmoins fiabiliser l'inventaire physique et comptable. Alors que de nouvelles obligations vont lui échoir à brève échéance par l'effet du franchissement du seuil des 3 500 habitants, elle ne satisfait pas encore à toutes celles qui s'imposent déjà à elle. Afin de garantir la sincérité de son budget, elle doit revoir ses prévisions.

La situation financière est satisfaisante. Toutefois la commune a collecté des fonds publics excédant les besoins et dispose désormais de larges réserves. Celles-ci ne se justifient pas, en l'absence jusque-là de projets d'investissements nécessitant un important besoin de financement, et la commune pourrait notamment, dans ces conditions, reconsidérer à la baisse ses taux de fiscalité.

RECOMMANDATIONS

1. Prendre en compte l'ensemble des besoins à satisfaire pour réaliser l'opération de restauration et d'ouverture au public de la maison Doumergue. *Mise en œuvre en cours.*
2. Structurer le pilotage du projet d'ouverture au public de la Maison Doumergue en réactivant le comité dédié. *Non mise en œuvre.*
3. Mettre en œuvre un suivi rigoureux de l'exécution du contrat de concession de la zone d'aménagement concerté de La Volte. *Non mise en œuvre.*
4. Appliquer les principes fondamentaux de la commande publique, notamment celui d'impartialité, à l'ensemble des contrats en relevant. *Non mise en œuvre.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes d'octobre 2017 :

- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Mise en œuvre en cours : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Mise en œuvre incomplète : quand la mise en œuvre n'a concerné qu'une seule partie de la recommandation ; pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours n'a pas abouti dans le temps à une mise en œuvre totale.
- Totalement mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières, « par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Aigues-Vives a été ouvert le 25 août 2020 par lettre du président adressée à M. Jacky Rey, ordonnateur en fonctions.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 12 novembre 2020.

Lors de sa séance du 17 décembre 2020, la chambre a arrêté les observations provisoires présentées ci-après.

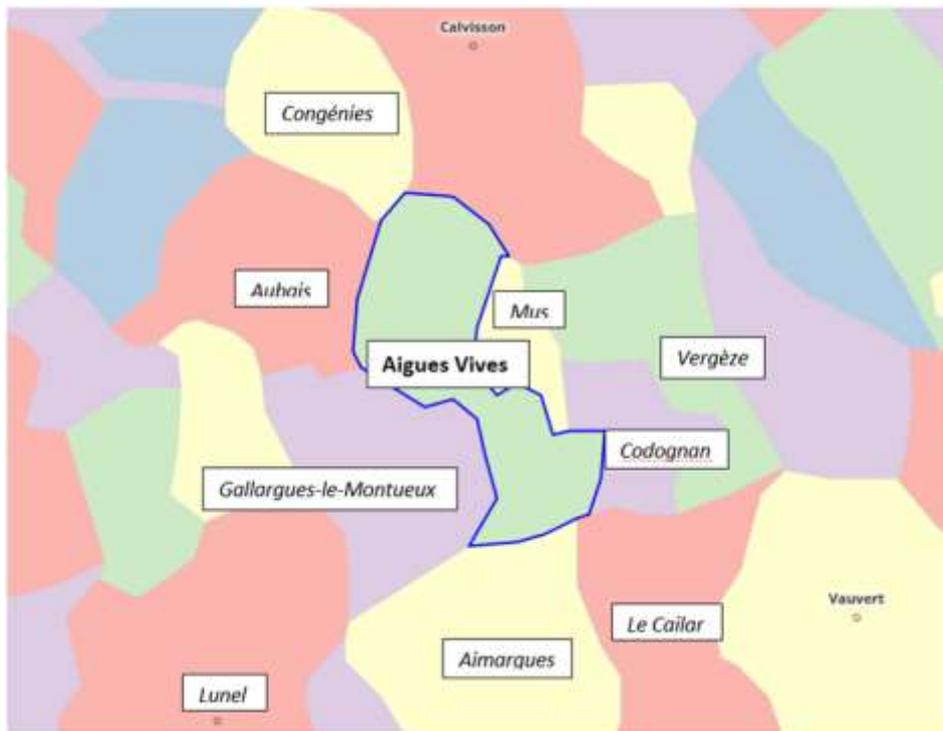
Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 12 mai 2021, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE D'AIGUES-VIVES

1.1. Une commune gardoise de l'aire urbaine de Lunel (Hérault)

Aigues-Vives est située dans le département du Gard dans le canton de Vauvert et de l'aire urbaine de Lunel (34)¹, dont 11 kilomètres la séparent. Aigues-Vives connaît une évolution urbaine qui s'accompagne d'une pression foncière du fait de sa localisation à équidistance des villes de Montpellier et de Nîmes, de sa desserte autoroutière et de la présence de sites industriels et de pôles d'activités sur son territoire ou à proximité immédiate. Elle n'est plus desservie par le train depuis la fermeture en 2011 de la halte SNCF, éloignée du bourg.

carte 1 : Aigues-Vives et ses communes limitrophes



Source : Géoclip

Dans sa partie centrale, la plus étroite, passent l'autoroute A9 et la ligne de chemin de fer historique. La partie nord est constituée du bourg ancien élargi par des lotissements et zones destinées à l'habitat entourés d'espaces agricoles ou d'espaces boisés. La partie sud de la commune, formée d'une plaine plus exposée au risque d'inondation, est caractérisée par la présence d'activités industrielles, commerciales ou d'extraction. On y trouve notamment une zone dédiée à l'industrie, située entre l'A9 et la voie ferrée, dans laquelle quatre entreprises² emploient plus de 130 salariés, dont une usine, implantée en 1962, classée Sévésol haut³.

Aigues-Vives fait partie de l'aire de production de deux huiles d'olives d'appellation d'origine contrôlée et de l'appellation d'origine protégée viticole « Costières de Nîmes ». Le projet d'aménagement et de développement durables annexé au plan local d'urbanisme (PLU) prescrit de préserver ces terres agricoles situées au sud de la commune et autour du bourg. Toutefois, l'activité de la cave coopérative viticole a été délocalisée à Codognan, et son site, propriété privée

¹ Selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee).

² Usine chimique Syngenta, entreprise de restauration collective Anseme, carrosserie CDR et transports Alaine selon le rapport de présentation du plan local d'urbanisme.

³ Le site de Syngenta fait l'objet d'un plan de prévention des risques technologiques.

à l'entrée sud du bourg, a été mis en vente. À l'occasion de la révision du PLU, la commune a fixé pour ce site des orientations d'aménagement et de programmation visant à conserver les façades caractéristiques de l'îlot principal et à donner à l'ensemble immobilier de nouvelles fonctions de logement, dont un quart à caractère locatif social, de commerces et de services. Le premier aménageur retenu par les propriétaires en 2018 ayant renoncé, ceux-ci durent le remplacer.

La chambre relève qu'en raison des risques que l'orientation d'aménagement et de programmation fait peser sur la rentabilité de l'opération, la réhabilitation du site de la cave coopérative tarde à se concrétiser.

1.2. Une évolution démographique continue mais maîtrisée pour une commune résidentielle

Aigues-Vives compte 3 385 habitants⁴ en 2020. Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) Sud Gard approuvé en juin 2007⁵ pour organiser le développement urbain avait qualifié de « pôle urbain intermédiaire » l'ensemble constitué par les communes d'Aigues-Vives, Gallargues-le-Montueux et Aimargues. Il prévoyait une augmentation de 10 à 20 % de la population d'Aigues-Vives entre 2007 et 2015. De fait, la population a augmenté de près de 20 % entre 2007 et 2012, puis de 7,5 % entre 2012 et 2017⁶, pour une variation annuelle de + 1,5 %, supérieure à celle constatée pour le département du Gard (+ 0,5 %) ou l'ensemble de la communauté de communes Rhône-Vistre-Vidourle (+ 1,2 %), mais moindre que la hausse maximum prévue au SCoT (soit + 2,3 % par an) ou que celle relevée dans les communes limitrophes d'Aubais (+ 2,1 %), de Gallargues-le-Montueux (+ 1,9 %) ou d'Aimargues (+ 3,2 %).

La tranche d'âge la plus représentée à Aigues-Vives est celle des 30 à 44 ans (22,7 % de la population). Entre 2012 et 2017, la plus forte progression concerne les habitants de plus de 60 ans.

Entre 2012 et 2017, la part des actifs au sein de la population de la commune a continué de croître, passant de 73,1 % à 76,5 % (contre 70,9 % dans l'ensemble du Gard), majoritairement liée au secteur tertiaire. La part de l'agriculture a continué à diminuer, l'emploi industriel a légèrement progressé : avec 25,7 % des emplois, il est bien plus représenté à Aigues-Vives qu'à l'échelon départemental (10,4 %). À Aigues-Vives, en 2017, le taux d'emploi atteignait 67,1 % et le taux de chômage 12,3 %, contre 17,4 % pour l'ensemble du Gard.

La catégorie socio-professionnelle qui a connu la plus forte progression dans la commune depuis 10 ans est celle des cadres et des professions intellectuelles, pendant que le nombre d'agriculteurs exploitants était divisé par quatre. Alors qu'en 2012, les ouvriers en emploi étaient aussi nombreux que les employés, ces derniers sont désormais 30 % de plus, selon les données du recensement de 2017. La part des ménages fiscaux aigues-vivois imposés (55 %) est plus élevée que la moyenne départementale (44 %) et même intercommunale (52,8 %).

Au 31 décembre 2017, seul un actif sur cinq ayant un emploi travaille à Aigues-Vives. Le constat est similaire pour la communauté de communes, alors qu'en moyenne 38,5 % des gardois travaillent dans leur commune de résidence.

⁴ Population totale 2020 prise en compte dans les documents budgétaires 2020.

⁵ Ce SCoT est entré en révision en 2013 et l'enquête publique préalable à l'approbation de sa nouvelle mouture a eu lieu en août et septembre 2019 à l'initiative du syndicat qui en a la charge.

⁶ Sources : Insee, recensement de la population 2007, 2012 et 2017, exploitations principales, géographie au 1^{er} janvier 2020.

1.3. Le logement et l'urbanisme

En 2017⁷, Aigues-Vives comptait 1 553 logements, soit 26,5 % de plus qu'en 2007 (+ 14 % pour le Gard). Les résidences principales constituent 86,6 % des logements et sont très majoritairement constituées d'habitats pavillonnaires dont les habitants sont propriétaires (72 % contre 59 % dans le Gard). Entre 2012 et 2017, le nombre de logements vacants a presque doublé, passant de 59 à 115. Ce phénomène, qui s'observe en général dans les centres-villes aux logements anciens en manque de rénovation, doit inciter la commune à mettre en œuvre les dispositifs adéquats d'information et d'accompagnement des propriétaires avant que la dévitalisation ne s'aggrave. La commune ne disposait, en 2017, d'aucun hébergement touristique de type hôtel, camping ou village vacances, mais uniquement de gîtes et maisons d'hôtes.

Depuis 2014⁸, seuls des logements individuels, purs ou groupés, ont été autorisés sur la commune. Les trois derniers logements collectifs autorisés l'ont été en 2012. Le nombre total d'autorisations connaît une baisse sensible depuis 2018 (cf. tableau 5 p.53). Le parc de logements locatifs sociaux était constitué, en 2018, de 57 unités⁹, soit 4,23 % de l'ensemble des résidences principales recensées en 2017. Le rapport de présentation de la révision du PLU, approuvé le 23 janvier 2019 par le conseil municipal, qualifie cette offre « d'insuffisante au vu de la forte demande, notamment de la part des jeunes, étant donné les prix élevés du foncier, de l'immobilier et du nombre restreint de petits logements disponibles sur la commune ». Au regard des critères fixés par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, la commune n'est pas dans l'obligation de disposer d'un pourcentage minimum de logements sociaux¹⁰. Du fait de l'évolution démographique, le seuil de 3 500 habitants devrait être atteint rapidement (à l'horizon 2022 selon le rythme annuel d'augmentation). De plus, une éventuelle évolution du schéma de coopération intercommunale pourrait faire basculer Aigues-Vives, sous réserve de franchissement du second seuil, dans le dispositif mis en place par l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain¹¹.

La commune peut se préparer à cette éventualité en combinant, le cas échéant, l'élargissement de l'offre de logements en faveur d'une population plus jeune et/ou moins favorisée à la revitalisation du centre ancien. Par délibération du 15 octobre 2012, une mission d'acquisition foncière en centre-ville a été confiée à l'établissement public foncier d'Occitanie afin de mener une opération de renouvellement urbain sur un ensemble bâti en cœur de village. L'opération doit permettre de réaliser des logements dont au moins 25 % de logements sociaux et de commerces.

En 2017, la commune s'est opposée au transfert de sa compétence en matière de PLU à l'échelon intercommunal et a renouvelé cette opposition en octobre 2020. Par délibération du 23 janvier 2019, le conseil municipal a approuvé la dernière révision générale du PLU en date, prescrite le 28 juillet 2014 après l'annulation par le juge administratif de la délibération approuvant la précédente mouture du PLU, à la demande de plusieurs particuliers.

⁷ Derniers chiffres publiés par l'Insee.

⁸ Données du service des données et études statistiques du ministère en charge du logement. Un logement autorisé est un logement qui entre dans le cadre d'un dossier de permis de construire ayant reçu un avis favorable.

⁹ Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement site www.cohesion-territoires.gouv.fr.

¹⁰ Sa population n'excède pas 3 500 habitants et celle de la communauté de communes à laquelle elle appartient ne dépasse pas 50 000 habitants : la communauté de communes Rhône-Vistre-Vidourle compte 27 295 habitants et sa commune la plus peuplée en réunit 5 267.

¹¹ Ceux-ci prévoient un prélèvement annuel proportionnel au nombre de logements manquants ainsi que des obligations de rattrapage à satisfaire par périodes de trois ans sous peine pour la commune d'être sanctionnée par un arrêté préfectoral de carence, avec majoration du prélèvement.

Si l'un des principaux sujets de discordance concerne la zone d'aménagement concerté (ZAC) de la Volte¹² (cf. infra), il n'est pas le seul. La volonté des édiles municipaux de maîtriser l'urbanisation en mobilisant en priorité le foncier disponible au sein de l'enveloppe urbaine existante, s'étend au-delà des frontières de la seule commune d'Aigues-Vives. Le 10 octobre 2019, le conseil municipal s'est prononcé en faveur de la résiliation immédiate d'une convention datant de 2007, par laquelle Aigues-Vives contribue à l'alimentation en eau potable de la commune limitrophe d'Aubais, au moyen d'installations non encore totalement amorties, au seul motif de la révision de son PLU¹³. Sa délibération a dû être retirée selon les mêmes formes dès la séance du 10 décembre 2019, suite à des observations du préfet du Gard au titre du contrôle de légalité. Un an auparavant¹⁴, la cour administrative d'appel de Marseille avait confirmé l'annulation d'une première délibération prise par Aigues-Vives le 16 juin 2014, qui prévoyait de suspendre, pendant la durée de la procédure de révision de la convention conclue en 2007, l'instruction des demandes de raccordement au réseau public des terrains du secteur concerné. À l'appui de sa requête en appel, la commune d'Aigues-Vives arguait d'une augmentation importante du nombre de ces demandes de raccordement, en raison de l'évolution des documents d'urbanisme de sa voisine, Aubais, et des possibilités de constructions nouvelles en résultant.

La chambre relève que le sujet de l'urbanisme et les conditions dans lesquelles pourrait se poursuivre le développement résidentiel au sein de la commune ne font pas consensus. Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que la transformation de la commune est maîtrisée.

1.4. Les principaux équipements publics

Si la commune ne compte comme monument historique sur son territoire qu'un site archéologique (villa romaine de Pataran), elle abrite la maison natale d'un président de la III^{ème} République, Gaston Doumergue (cf. infra). L'hôtel de ville a fait très récemment l'objet d'importants travaux incluant la mise en accessibilité (0,8 M€ TTC¹⁵) et l'aménagement d'un garage pour la police municipale (deux agents). S'agissant de l'assainissement, la commune est équipée d'une station d'épuration des eaux usées dont la capacité devra être portée à 4 500 équivalents/habitants¹⁶ pour accompagner l'évolution démographique attendue. Aux équipements communaux (scolaires, sportifs et culturels), s'ajoutent des équipements ou activités qui relèvent des compétences de la communauté de communes Rhône-Vistre-Vidourle : un centre multi-accueil pour la petite enfance et un accueil de loisirs sans hébergement.

1.5. Les relations d'Aigues-Vives avec l'échelon intercommunal

La commune est membre depuis l'origine (2001) de la communauté de communes Rhône-Vistre-Vidourle, qui regroupe dix communes¹⁷ et près de 26 000 habitants, et dont le siège est fixé à Gallargues-le-Montueux. Il s'agit d'un établissement public de coopération intercommunale

¹² 18 hectares étaient en zone INA (terrains susceptibles d'être ouverts à l'urbanisation) dans le plan d'occupation des sols précédant le PLU (délibération du 12 septembre 2011 relative à l'approbation du PLU).

¹³ L'article 13 de la convention prévoyait la possibilité d'une résiliation sans préavis en cas de « modification des documents d'urbanisme en vigueur ».

¹⁴ Cour d'appel administrative de Marseille, n° 16MA04440, 10 décembre 2018, *Requête de la commune d'Aigues-Vives* (2 000 € à sa charge en plus des frais d'avocat).

¹⁵ Budget principal 2020, opération n° 926.

¹⁶ Conseil municipal du 28 mai 2018.

¹⁷ Aubais, Aigues-Vives, Boissières, Codognan, Gallargues-le-Montueux, Mus, Nages-et-Solorgues, Uchaud, Vergèse et Vestric-et-Candiac selon la base nationale sur l'intercommunalité Banatic.

(EPCI) à fiscalité propre qui a opté pour la fiscalité professionnelle unique comme régime fiscal¹⁸. Par sa population, Aigues-Vives se classe au troisième rang des communes composant l'EPCI¹⁹. Elle dispose de cinq sièges de délégués communautaires depuis 2018, au lieu de quatre auparavant.

La communauté de communes Rhône-Vistre-Vidourle exerce 18 compétences²⁰, dont la collecte et le traitement des ordures ménagères, la petite enfance et les activités périscolaires, le développement économique, la voirie communautaire, le développement touristique, le programme local de l'habitat et les aires d'accueil des gens du voyage, et le SCoT à travers l'adhésion au syndicat du SCoT Sud Gard²¹. Un service intercommunal dédié à l'application du droit des sols assure la collecte et l'instruction des demandes de certificats d'urbanisme, de déclarations préalables, de permis de construire ou d'aménager. Les autorisations sont délivrées, au nom de la commune, par le maire.

En 2017, le coefficient d'intégration fiscale de la communauté de communes Rhône-Vistre-Vidourle était de 0,419 (42 %), ce qui est supérieur au coefficient d'intégration fiscale moyen de la catégorie (0,356669). Aucun nouveau transfert de compétences volontaire en faveur de l'échelon communautaire n'a été réalisé sur la période ; seul le transfert de la compétence obligatoire, la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, au 1^{er} janvier 2018, est à relever. La commune a conservé la compétence eau et assainissement, pour laquelle aucun investissement prochain n'est prévu en l'état²², et ne prévoit pas de transfert avant 2026. Elle s'est même opposé au transfert de la compétence PLU (cf. supra). L'attribution de compensation est donc demeurée stable.

La chambre relève que la réflexion sur les transferts de compétences relatives au PLU et à l'eau et l'assainissement ont été différés.

La commune d'Aigues-Vives est également membre de trois syndicats²³. La communauté de communes est membre du pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) Vidourle Camargue, ce qui a permis à la commune d'Aigues-Vives de solliciter son appui pour la réhabilitation de la maison Doumergue (cf. infra).

La dernière révision du schéma départemental de coopération intercommunale a rationalisé la carte de l'intercommunalité. Celle-ci apparaît désormais cohérente.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Bien située, à équidistance de Montpellier et de Nîmes, bien desservie, bien équipée, y compris en matière commerciale, et bénéficiant de la présence d'activités et d'industries pourvoyeuses d'emplois, la commune d'Aigues-Vives est prisée comme lieu de résidence par une population active plus aisée que la moyenne départementale. Face aux contraintes d'une urbanisation confrontée aux risques d'inondation au sud et à la préservation des espaces naturels boisés au nord, le PLU communal est à l'origine de polémiques et de contentieux qui ont freiné sa

¹⁸ Budget principal d'Aigues-Vives 2020, état C3.1 « Statuts de la communauté de communes Rhône-Vistre-Vidourle », article 14.

¹⁹ Derrière Gallargues-le-Montueux (3 783 habitants) et Vergèze (5 267 habitants).

²⁰ Fiche Banatic à jour au 1^{er} juillet 2020.

²¹ La maire d'Aigues-Vives a été désigné par la communauté de communes Rhône-Vistre-Vidourle pour la représenter au comité syndical du SCoT (délibération du 25 juin 2020).

²² Les projets d'investissements envisagés à moyen terme seront déterminés par le schéma directeur d'eau et d'assainissement que la commune est en train d'élaborer, réponse 1.8 au premier questionnaire.

²³ Syndicat intercommunal pour le maintien et la protection des traditions, coutumes et sites camarguais, syndicat mixte de défense des forêts contre l'incendie Salavès Sommiérois et syndicat mixte d'électricité du Gard.

mise en œuvre et repoussé le franchissement inéluctable du seuil des 3 500 habitants. La réflexion sur les transferts de compétences relatives au PLU et à l'eau et l'assainissement a été différée.

2. LA FIABILITÉ DES COMPTES ET L'ANALYSE FINANCIÈRE

La commune d'Aigues-Vives est soumise par le code général des collectivités territoriales (CGCT) et l'instruction budgétaire et comptable M14 à des obligations limitées pour la publicité de ses budgets et comptes. Elle est dispensée pour les dépenses obligatoires de certaines pratiques comptables, telles que les dotations aux amortissements de ses immobilisations. Elle ne sera tenue d'amortir que les immobilisations acquises à compter de l'exercice du changement de régime faisant suite au franchissement du seuil de 3 500 habitants.

À l'approche de celui-ci, l'ordonnateur se fait accompagner par un prestataire. Il pourrait mettre en place les moyens et les procédures nécessaires au respect des obligations nouvelles qui incomberont à la commune en matière d'information budgétaire et de comptabilité, comme l'obligation de faire apparaître les crédits ouverts au budget sous forme d'une présentation croisée « nature-fonction ». De plus, afin de favoriser la régularité, la clarté et la permanence des méthodes comptables, la commune pourrait formaliser, dans un règlement budgétaire et financier, les procédures adoptées.

2.1. L'adoption du budget

2.1.1. Les documents budgétaires

Le CGCT et l'instruction comptable déterminent un ensemble d'informations budgétaires et financières minimales que toutes les communes sont tenues de produire, tant pour informer les citoyens de l'utilisation des deniers publics, que pour éclairer le conseil municipal lors des prises de décision. Le formalisme applicable à la commune est toutefois, en l'état, limité.

2.1.1.1. L'information budgétaire

Depuis l'exercice 2016, une présentation synthétique retraçant les informations financières essentielles doit être jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux, et mise en ligne sur le site internet de la commune, après adoption par le conseil municipal des délibérations afférentes.

À Aigues-Vives, l'ordonnateur n'a produit cette présentation et fait la démonstration de sa mise en ligne que pour l'exercice 2020, soit pour le compte administratif 2019 et le budget primitif 2020, adoptés lors du conseil municipal du 26 février 2020. Cette présentation est désormais conforme au cadre juridique. Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que des notes de synthèse ont également été établies, avec l'appui d'un cabinet spécialisé, pour présenter le budget primitif 2021 et le compte administratif 2020 de la commune.

La loi prévoit également que les communes franchissant le seuil de 3 500 habitants disposent d'un exercice budgétaire pour se conformer aux dispositions budgétaires et comptables s'appliquant désormais à elles. Depuis 2020, les ratios devant obligatoirement figurer au budget des communes de 3 500 habitants et plus (6/10) ont été renseignés sur l'état A-I « Informations

générales ». Cette évolution, qui va dans le sens d'une préparation au franchissement de ce seuil, est à poursuivre et à généraliser à l'ensemble des items.

2.1.1.2. Les annexes budgétaires

Pour l'ensemble des communes, les documents budgétaires doivent être assortis d'états portant sur la situation patrimoniale et financière de la collectivité, ainsi que sur ses différents engagements.

Les documents budgétaires pour 2019 (budgets primitifs et comptes administratifs) révèlent un progrès contrasté par rapport à ceux du début de la période contrôlée au regard du nombre d'annexes qu'ils contiennent. Des améliorations peuvent être constatées sur la complétude de l'annexe dédiée aux cessions et celle dédiée aux travaux en régie²⁴. À l'inverse, les comptes administratifs du budget général présentent en 2019 une liste incomplète des organismes de regroupement auxquels adhère la commune et ne mentionnent pas non plus les engagements pris par la commune en faveur d'autres organismes²⁵.

L'article L. 2311-7 du CGCT prévoit que, pour les subventions dont l'attribution n'est pas assortie de conditions d'octroi, le conseil municipal peut décider d'individualiser au budget les crédits par bénéficiaire, ou d'établir une liste de ceux-ci avec, pour chacun d'eux, l'objet et le montant de la subvention. Alors que les budgets primitifs des exercices 2014 à 2017 comportaient, en annexe, une liste des bénéficiaires de subventions de la part de la commune, cet état, bien que disponible, ne figure plus dans les exemplaires des documents budgétaires plus récents transmis au représentant de l'État par voie dématérialisée.

La commune doit transmettre toutes les annexes au contrôle budgétaire préfectoral afin de les rendre exécutoires.

Dans sa réponse, l'ordonnateur annonce que les subventions feront désormais l'objet d'une délibération spécifique. Quant à l'annexe relative aux engagements hors bilan pris par la commune, il ressort de l'examen du compte administratif de l'exercice 2020 qu'elle est désormais renseignée.

2.1.1.3. Les états de la dette

Le compte administratif et le compte de gestion du comptable présentent des écarts persistants concernant le montant du capital restant dû au 31 décembre de chaque exercice depuis 2014 (32,8 k€ en 2019, cf. tableau 6 p.54). L'ordonnateur a indiqué que cet écart relevait d'une erreur matérielle lors de la saisie des données et s'engage à le rectifier au cours du second semestre 2021, à l'occasion de la mise en service d'un nouveau logiciel comptable.

²⁴ Annexe IV-A11 Lors des exercices du début de période au cours desquels des montants étaient inscrits au compte 722, qui enregistre les travaux en régie, les comptes administratifs correspondants n'étaient pas accompagnés de l'annexe. Le budget primitif 2020 prévoit des travaux en régie. La commune devra dès lors produire l'annexe correspondante.

²⁵ Procès-verbal du conseil municipal du 12 décembre 2018. État B1.5, alors que la commune a apporté sa garantie à hauteur de 50 % du montant d'un emprunt souscrit auprès de la Caisse des dépôts et consignation par un bailleur social, la Semiga, qui a réalisé l'opération « Les Treilles » 1 et 2.

2.1.2. La réalisation des prévisions budgétaires

2.1.2.1. Les modalités de vote des crédits

À Aigues-Vives, depuis 2014, l'assemblée vote le budget par nature²⁶ et par chapitre avec, en section d'investissement, des chapitres d'opérations d'équipement²⁷ pour lesquels le vote ne porte que sur les propositions nouvelles. L'opération correspond à un ensemble d'acquisitions d'immobilisations, de travaux sur immobilisations et de frais d'études aboutissant à la réalisation d'un ouvrage ou de plusieurs ouvrages de même nature. Cette opération peut également comprendre des subventions d'équipement versées. Dès lors, la section d'investissement du budget principal d'Aigues-Vives comporte deux catégories de chapitres : ceux de la nomenclature M14 ; et les trois ou quatre chapitres, selon les exercices, correspondant aux opérations décidées par le conseil municipal (cf. infra).

Le recours à ce dispositif apparaît adapté aux moyens et aux besoins d'une commune de la taille d'Aigues-Vives, pour laquelle la gestion en autorisations de programme et crédits de paiement, voire l'adoption formelle d'un programme pluriannuel d'investissement, ne s'imposent pas. Les vérifications effectuées sur le suivi de l'opération n° 925 relative à la réhabilitation de la maison Doumergue ont fait ressortir plusieurs erreurs d'imputation au cours des exercices sous revue. Toutes ont été corrigées, à l'exception de celle portant sur le mandat n° 381 du 10 mai 2017, d'un montant de 528 €, imputé à tort au compte 21318²⁸.

La chambre souligne que la commune doit réaliser un suivi rigoureux des opérations. Elle relève par ailleurs que, jusqu'à l'exercice 2019, faute d'identifier les restes à réaliser (cf. infra), la commune n'a pas retiré tous les avantages attendus du recours à des opérations en matière de suivi de l'exécution des dépenses et recettes se rapportant à un même projet.

2.1.2.2. Les restes à réaliser

Selon le CGCT, les restes à réaliser arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent :

- pour la section d'investissement, aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre ;
- pour la section de fonctionnement, aux dépenses engagées non mandatées et non rattachées ainsi qu'aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre et non rattachées.

Ils font partie intégrante des résultats de l'exercice budgétaire figurant au compte administratif. L'instruction budgétaire M14 prévoit que l'ordonnateur établit un état détaillé des dépenses engagées non mandatées, qui indique la nature et l'imputation de chacune des dépenses en cause, et dont un exemplaire est joint au compte administratif pour justifier le solde d'exécution de la section d'investissement à reporter.

La commune n'a pas fait application de ces dispositions pour les exercices 2014 à 2018, les crédits ouverts au budget principal au titre des dépenses d'investissement étant annulés s'ils n'étaient pas mandatés dans l'année. Un état des restes à réaliser en dépenses d'investissement au

²⁶ La nomenclature fonctionnelle ne s'impose qu'aux communes de 3 500 habitants et plus.

²⁷ N° 924 « Aménagement de la zone sportive », n° 925 « Valorisation de la maison G. Doumergue », n° 926 « Accessibilité de la mairie » et n° 927 « Aménagement maison Perrier ».

²⁸ De ce fait, le cumul des dépenses de l'opération n° 925 au compte administratif 2019 est inférieure de 528 € au montant exact qui s'établit à 406 658,11 €.

budget 2015 a bien été joint au compte administratif, mais ni ce dernier, ni le budget primitif pour 2016, ne font apparaître dans la colonne dédiée les différents montants mentionnés sur cet état²⁹.

Le mécanisme des restes à réaliser en section d'investissement n'a été pour la première fois correctement mis en œuvre qu'en 2020 (restes à réaliser 2019), tant en recettes (subventions d'investissement) qu'en dépenses, pour un montant total de 437 k€.

L'état détaillé des restes à réaliser a été produit. L'examen des justificatifs fait apparaître quelques écarts, limités, avec les montants inscrits. L'ordonnateur les a justifiés par la prise en compte « d'avenants à venir »³⁰. La commune doit veiller à ne prendre en compte que les dépenses réellement engagées, et donc les contrats effectivement signés, à la clôture de l'exercice.

Dans sa réponse, l'ordonnateur annonce la mise en place de tableaux de suivi des travaux.

2.1.2.3. La sincérité des prévisions budgétaires

Pour la section d'investissement, la commune a mis en place le décompte des restes à réaliser de l'exercice 2019. Sur les exercices précédents, le taux d'exécution des dépenses réelles d'investissement de la commune s'est amélioré, exception faite de l'exercice 2018 au cours duquel seuls 33 % des crédits ouverts ont été mandatés. L'ordonnateur relève que, sur cet exercice, les plus importants chantiers ont pris du retard, soit du fait de la défaillance d'une entreprise (accessibilité de la mairie), soit d'une concertation plus longue qu'initialement prévu (traversée du village). La chambre constate que la prise en compte des restes à réaliser pour l'exercice 2019 a permis d'atteindre un taux d'engagement de plus de 92 % sur cet exercice, et de limiter le montant des crédits annulés en dépenses réelles d'investissement (185 k€ en 2019 contre 297 k€ en 2017 sans restes à réaliser). La commune doit toutefois éviter que des crédits engagés au cours de l'exercice N-1 fassent l'objet d'un nouveau report, faute de mandatement dans l'année.

Les taux d'exécution des recettes réelles d'investissement, inférieurs à 80 % (à l'exception de l'exercice 2017), et de 60 % en 2019 sont perfectibles (cf. tableau 7 p.54).

La commune, qui adopte ses budgets primitifs en mars ou en avril de l'année n, après avoir validé ses comptes administratifs et affecté les résultats de l'année n-1, doit être en mesure d'ajuster les crédits de fonctionnement prévisionnels à l'exécution constatée des crédits de l'exercice précédent. De plus, les dépenses de fonctionnement sont sujettes à moins d'aléas que les dépenses d'investissement. Pourtant, le taux moyen de réalisation des dépenses de fonctionnement sur la période 2014-2019 est médiocre (77 %).

La chambre a relevé plusieurs postes de dépenses pour lesquels la proportion de crédits ouverts non employés au cours de la période sous revue est importante :

- S'agissant des charges à caractère général (taux de consommation de 80 % en 2019³¹) :
 - le compte 6154 « Bois et forêts », sur lequel la commune a prévu des crédits, dans le cadre de la prévention des incendies, pour aider au débroussaillage des parcelles privées. Malgré des négociations infructueuses avec les propriétaires et la non-consommation de ces crédits³², la

²⁹ Compte 2031 « Frais d'études » : 13 282,50 € ; opération n° 924 : 29 028,32 € et opération n° 925 : 7 620 €.

³⁰ Restes à réaliser, explications : marchés « accessibilité personnes à mobilité réduite – TR 2 », ARA (écart de 4 974 €), Alvarez (2 064 €).

³¹ 89,22 % de consommation en 2019 des crédits ouverts pour les charges de personnel et frais assimilés (chapitre 012).

³² 2.18 Les crédits sont consommés à moins de 6 000 € en 2019, et 3 200 € en moyenne sur la période.

commune a de nouveau inscrit des crédits (18 000 €) au budget principal 2020 à titre de « provision » ;

- le compte 62878 « Remboursement de frais à d'autres organismes », qui enregistre les participations aux frais scolaires, pour lequel le montant des crédits ouverts n'a été réduit que très progressivement, passant de 25 k€ en 2017 à 10 k€ en 2019 et 5 k€ en 2020, alors que les dépenses étaient bien plus faibles que prévu (635 € en 2018), conduisant à l'annulation de plus de 34 k€ en trois exercices (2017-2019).

L'ordonnateur admet que, par anticipation des baisses des dotations de l'État, ce dernier compte sert de « réserve pour l'équilibre budgétaire ». Ces éléments sont préjudiciables à la sincérité des documents budgétaires.

- S'agissant des charges financières (chapitre 66) qui se limitent, depuis 2015, au montant des intérêts d'emprunt réglés à l'échéance (compte 66111), plus de 100 k€, soit un cinquième des crédits ouverts au cours de la période 2014-2019, ont été annulés, alors que la commune disposait des tableaux d'amortissement des prêts pour établir sa prévision de dépense annuelle. Pour l'ordonnateur, la moitié des emprunts sont souscrits à taux variable et c'est par mesure de précaution qu'il surévalue les charges financières. La chambre relève que la variabilité des taux étant encadrée pour l'ensemble des prêts contractés, la pratique de la commune est excessive et ne se conforme pas au principe de sincérité budgétaire. À l'inverse, les recettes de fonctionnement apparaissent légèrement sous-évaluées à l'ouverture des crédits dans la mesure où leur réalisation est toujours supérieure à 100 % (cf. tableau 8 p.55). Lors de l'élaboration de ses inscriptions budgétaires, la commune doit affiner ses prévisions afin de ne mobiliser que les ressources réellement nécessaires à son fonctionnement, et notamment à la couverture du besoin en investissement.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que les observations de la chambre ont été prises en compte pour tendre vers une plus grande sincérité des écritures budgétaires.

2.2. La fiabilité des comptes

2.2.1. Les comptes d'attente

Selon l'instruction budgétaire et comptable applicable, les opérations qui ne peuvent être imputées de façon certaine ou définitive à un compte déterminé au moment où elles doivent être enregistrées, ou qui exigent une information complémentaire ou des formalités particulières, sont inscrites provisoirement au compte 47. Ce compte doit être apuré dans les plus brefs délais par imputation au compte définitif afin de garantir la sincérité du résultat de l'exercice.

Plusieurs comptes d'attente de la commune d'Aigues-Vives présentaient des soldes, en recettes comme en dépenses (au compte 471 « Recettes à régulariser » ; cf. tableau 9 p.55).

Le remboursement des emprunts dérogeant à la règle de l'ordonnancement préalable, le comptable honore les échéances sans mandat et inscrit les montants en cause sur un compte d'attente (47211). L'ordonnance de régularisation doit intervenir dans un délai maximal de 30 jours après le paiement et, en tout état de cause, avant la fin de l'exercice comptable auquel elle se rapporte.

La chambre relève que cette double obligation n'a pas toujours été respectée par la commune depuis 2016. Le compte d'attente en cause n'a pas été soldé au terme des exercices 2017

à 2019 (cf. tableau 10 p.55). Par ailleurs, l'examen de certains bordereaux des mandatements effectués par l'ordonnateur en 2016 indique qu'alors qu'il avait reçu du comptable dès le 4 février la liste des dépenses de janvier du compte 47211 à régulariser, il n'a émis les mandats correspondants que le 5 juillet (mandats 541 à 544, bordereau 48, comptes 1641 et 66111). Un délai de six mois pour assurer la régularisation a été également relevé lors du même exercice 2016 pour des dépenses d'électricité et le versement de la contribution au service d'incendie et de secours.

La commune doit s'attacher à régulariser sous 30 jours les paiements sans ordonnancement préalable, et veiller à ce que les comptes d'attente aient un solde nul à la clôture de l'exercice.

2.2.2. La gestion des immobilisations

2.2.2.1. La complétude et l'actualisation de l'inventaire

Les éléments d'actifs destinés à servir de façon durable à l'activité de la commune constituent l'actif immobilisé. Conformément aux dispositions de l'article D. 2343-8 du CGCT, le comptable public a joint aux comptes de gestion annuels un état des propriétés foncières, des rentes et des créances mobilières composant l'actif de la commune. Ces états permettent de déterminer la valeur comptable du patrimoine communal³³. Celle-ci s'établissait à 27,46 M€ au 31 décembre 2018³⁴, en progression de 11,7 % depuis 2014³⁵. Les états certifiés par le comptable public ont été visés également par l'ordonnateur, qui avait la possibilité d'y joindre ses observations.

Si le comptable est chargé de l'enregistrement des immobilisations nouvelles et de la sortie de celles qui lui sont signalées comme détruites ou hors d'usage, c'est à l'ordonnateur qu'il appartient de recenser les biens et valeurs de la commune, corporels et incorporels, à travers un inventaire à la fois physique et comptable. En principe, ce dernier doit être en parfaite concordance avec le compte de gestion et l'état de l'actif du comptable. L'inventaire physique et comptable a été produit. Il présente des écarts avec l'état de l'actif, et particulièrement sur le compte 21. Ces écarts ont augmenté depuis 2016 (cf. tableau 11 p.56).

Pour le budget principal, les communes de la taille d'Aigues-Vives sont tenues de sortir de leur actif les frais d'études non suivies de réalisation d'une immobilisation par opération d'ordre non budgétaire, au vu d'un certificat administratif. Sur la période, la commune n'a pas eu recours au compte 193 (débit) où sont comptabilisées les opérations de réforme d'un bien : sortie de l'actif pour sa valeur nette comptable. Pourtant, la commune a renoncé à plusieurs investissements pour lesquels une étude avait été réalisée, dont la réalisation d'un réseau de vidéoprotection. Sur la période, ces frais d'études non suivies de réalisation ne sont pas comptabilisés dans l'inventaire (176 k€)³⁶. Un certificat administratif a été produit *a posteriori* en septembre 2019, pour régularisation.

De plus, la commune enregistre peu de cessions d'immobilisations, pour des montants limités. En 2019, une seule cession est inscrite, pour un véhicule, avec une moins-value importante

³³ Les immobilisations les plus importantes concernent les bâtiments scolaires (1,9 M€), la voierie communale (8,8 M€ au compte 2151), la salle des fêtes (1 M€) et le temple (0,8 M€).

³⁴ Selon le compte de gestion (comptes 20, 21, 23 et 27).

³⁵ État de l'actif arrêté au 31 décembre 2014 à 24 580 006,47 €.

³⁶ 2.25 Si la commune a produit le certificat administratif, son inventaire ne mentionne pas les études.

(- 17 k€). La chambre invite la commune à fiabiliser son inventaire physique, en réalisant notamment :

- un contrôle de cohérence annuel entre l'inventaire comptable et l'actif ;
- des opérations de réforme, visant à la mise à jour des inventaires physiques, notamment pour les biens mobiliers (incluant ceux dédiés au budget annexe eau et assainissement) et les matériels roulants.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que le changement de logiciel comptable, fin 2021, permettra d'entamer une démarche d'actualisation de l'inventaire de la commune.

2.2.2.2. Les amortissements

Du fait de sa population encore inférieure à 3 500 habitants, en vertu de l'article L. 2321-2-28° du CGCT, Aigues-Vives n'est pas tenue de pratiquer sur son budget principal l'amortissement de ses immobilisations, sauf, le cas échéant, pour les subventions versées. Au cours de la période sous revue, aucun montant n'a été inscrit sur les comptes 204x attestant l'absence de versement de subventions d'équipement par la commune depuis 2014. L'ordonnateur a indiqué qu'un projet de délibération relatif à la durée des amortissements liés aux investissements de la commune sera présenté prochainement au conseil municipal.

Concernant le budget annexe eau et assainissement collectif, par délibération du 17 février 2014, le conseil municipal a fixé les durées d'amortissement applicables à la fois aux immobilisations incorporelles (études, logiciels) et aux immobilisations corporelles de différentes natures : station d'épuration (40 ans), réseaux (15 ans), matériels divers (2 ou 5 ans selon la valeur). Ces durées concordent avec celles prévues par la nomenclature. Un effort annuel d'amortissement de 2,5 %, en hausse sur la période, est d'ailleurs constaté aux comptes de gestion pour ce budget.

2.2.2.3. L'intégration des immobilisations corporelles

Le compte 231 fait apparaître en crédit, en fin d'exercice, la valeur des immobilisations corporelles non terminées ni mises en service. Pour la fiabilité du patrimoine, lorsque l'immobilisation est achevée et que le solde des subventions éventuelles a été versé, les dépenses portées au compte 231 doivent être virées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire (cf. tableau 12 p.56).

Le flux annuel des immobilisations en cours a été limité sur la période (134 k€ entre 2014 et 2018). En 2019, le mouvement d'enregistrement a connu une accélération avec 0,6 M€ sur ce seul exercice, suivie d'une baisse en 2020. La chambre invite la commune à accentuer ses efforts en matière d'intégration des immobilisations corporelles.

2.2.2.4. La production immobilisée : les travaux en régie

Le compte 72 enregistre les immobilisations créées par les services techniques de la commune et réalisées pour elle-même. Elles doivent être comptabilisées à leur coût de production qui correspond au coût d'acquisition des matières premières consommées augmenté des charges directes de production³⁷, à l'exclusion des frais financiers et d'administration générale. Ces travaux

³⁷ Matériel et outillage acquis ou loués, frais de personnels, etc.

dits « en régie » sont intégrés par mandat en section d'investissement du budget, les charges correspondantes en section de fonctionnement étant neutralisées par un titre émis simultanément.

La commune, par délibération du 8 décembre 2014, a fixé à 16,95 € le tarif horaire moyen devant servir à établir les frais de personnel. Ce tarif a été ramené à 16,85 € en 2016 et à 16,50 € en 2017³⁸. Entre 2014 et 2017, la commune a enregistré un montant total de 56 k€ en production immobilisée corporelle provenant de travaux en régie. La chambre relève que sur la période, les travaux en régie ont représenté moins de 1 % des produits de gestion de la commune.

2.2.3. Les provisions

L'article R. 2321-2 du CGCT prévoit que « dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, une provision est constituée à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru ». L'instruction comptable M14 prévoit que sont inscrites au compte 151 « Provisions pour risques » toutes les provisions destinées à couvrir les risques identifiés inhérents à l'activité d'une commune. En cas de contentieux, la provision est maintenue et ajustée si nécessaire jusqu'à ce que le jugement soit devenu définitif.

Au cours de la seule période 2014-2018, le montant des dépenses supportées par la commune depuis 2001 au titre de diverses procédures contentieuses s'élève à plus de 77 k€. Or la commune n'a utilisé aucun compte de provisions depuis 2014. Si des crédits budgétaires ont été inscrits au compte 68 « Dotations de provisions », aucun mandat n'a été émis sur la période et les provisions n'ont donc pas été constituées. La chambre rappelle que la constitution de provisions est obligatoire dès l'ouverture d'un contentieux.

Dans sa réponse, l'ordonnateur s'engage à respecter dorénavant la réglementation en la matière.

2.2.4. Les régies

La commune d'Aigues-Vives a mis en place quatre régies de recettes. Deux l'ont été durant la période sous contrôle par simple décision du maire³⁹, conformément aux délégations qui lui ont été consenties par le conseil municipal. Il n'existe pas de procès-verbaux de contrôles des régies communales établis par l'ordonnateur et ce dernier n'est pas en mesure de produire de pièces justificatives d'éventuels contrôles effectués par le comptable public, ni d'en indiquer la date. Outre cette absence de vérification, au moins depuis 2014, de l'action des régisseurs, pourtant soumis aux contrôles du comptable assignataire et de l'ordonnateur⁴⁰, la chambre a relevé plusieurs anomalies pour trois des quatre régies en cause (photocopies, médiathèque, droits de place qui ont encaissé en 2019 plus de 11 k€).

³⁸ Délibérations du 10 octobre 2016 et du 11 octobre 2017.

³⁹ 2.26 Les régies de la médiathèque (2007), du programme culturel communal (2006), des droits de places (2017) et des photocopies (2015). La régie d'animation du centre communal d'actions sociales ne relève pas de la commune (sur le budget centre communal d'actions sociales).

⁴⁰ Article R. 1617-17 du CGCT.

2.2.4.1. La régie de la médiathèque

La réglementation prévoit que le régisseur est assisté de mandataires, dont le rôle est essentiel pour assurer la continuité du fonctionnement de la régie en l'absence du régisseur titulaire, pour une durée ne pouvant toutefois excéder deux mois.

La régie relative aux abonnements aux services de la médiathèque communale n'en dispose plus depuis que la personne désignée pour occuper cette fonction a quitté la collectivité, en avril 2019. L'ordonnateur doit, sur avis conforme du comptable public et de la régisseuse, procéder à la désignation d'un nouveau mandataire⁴¹ dans les meilleurs délais.

2.2.4.2. La régie des droits de places

Alors que la régie de recettes « droits de place » n'a été créée par une décision de l'ordonnateur que le 17 novembre 2017, les comptes de gestion et les comptes d'emploi des tickets montrent qu'elle fonctionnait déjà lors des exercices 2014 à 2016.

La commune a reconnu que des droits de place étaient effectivement appliqués avant la création de la régie, mais sans fournir d'explications. Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que cette régie sera revue conformément aux préconisations du comptable public.

2.2.4.3. La régie « programme culturel communal »

En application du principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable, le CGCT prévoit que les fonctions de régisseur ne peuvent pas être assurées par un agent ayant la qualité d'ordonnateur ou disposant d'une délégation à cet effet⁴².

Par arrêté du 28 août 2014, le maire a désigné son adjointe à la culture en qualité de régisseuse titulaire de la régie de recettes pour le programme culturel communal. Si l'intéressée n'avait pas reçu délégation pour engager, liquider et mandater les dépenses et émettre les titres de recettes, c'était en revanche le cas, au titre de sa fonction de 1^{ère} adjointe⁴³, de la mandataire désignée par le même arrêté. Au demeurant, cet arrêté de nomination ne visait pas l'avis conforme du comptable assignataire, alors que le respect de cet avis, prévu par les articles R. 1617-3 et R. 1617-5-2-II du CGCT, constitue une formalité substantielle pour la régularité de la désignation des régisseurs et de leurs mandataires.

En raison de l'incompatibilité des fonctions d'ordonnateur et de régisseur, et de la reconduction de sa délégation en qualité de 1^{ère} adjointe suite au dernier renouvellement du conseil municipal, l'élue mandataire au sein de la régie « programme culturel communal » se trouve, de fait, dans l'impossibilité d'assurer le remplacement de la régisseuse. Comme par ailleurs, cette régie de recettes n'a plus de raison d'être du fait de l'adoption par l'assemblée, par délibération du 18 juillet 2018, d'un principe de gratuité d'accès aux spectacles de théâtre organisés par la commune, il appartient à l'ordonnateur, en accord avec le comptable public, de supprimer la régie en question et de procéder, dans le respect des formalités prévues par la réglementation, à l'incinération des valeurs inactives résiduelles détenues par la régisseuse⁴⁴. Dans sa réponse,

⁴¹ Article R. 1617-5-2 du CGCT.

⁴² Article R. 1617-3 du CGCT.

⁴³ Arrêté de délégation du 2 avril 2014.

⁴⁴ Valeur de 4 152 € selon le compte d'emploi des tickets 2019.

l'ordonnateur indique que les deux régies de la médiathèque et du programme culturel, devenues inutiles, seront supprimées.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune d'Aigues-Vives doit poursuivre sa démarche d'amélioration de la qualité de ses comptes, et l'étendre à son patrimoine. Alors que de nouvelles obligations vont lui échoir à brève échéance par l'effet du franchissement du seuil des 3 500 habitants, elle ne satisfait pas encore à toutes celles qui s'imposent déjà à elle.

La publicité de ses documents budgétaires est perfectible par la production d'informations supplémentaires (organismes de regroupement, liste des engagements donnés) et une mise en ligne plus large des données. La tenue des comptes d'attente doit être améliorée, et l'intégration régulière des immobilisations est une pratique à adopter dans la perspective des futurs amortissements à mettre en place. La constitution de provisions dès l'ouverture de contentieux est obligatoire.

L'ordonnateur a souligné que cette démarche d'amélioration de la qualité de ses comptes était amorcée, et s'appuyait sur un nouveau logiciel.

La chambre n'a pas relevé, parmi les sujets contrôlés, d'éléments de nature à mettre en cause la fiabilité de la situation financière à l'exception de l'inventaire physique et comptable, pour lequel un travail de fiabilisation reste à produire.

2.3. L'analyse financière rétrospective

2.3.1. Le périmètre de l'analyse

Les comptes de la commune d'Aigues-Vives comprennent, outre le budget principal, deux budgets annexes, celui du service d'adduction d'eau potable et d'assainissement collectif et celui du service public d'assainissement non collectif, créé à compter du 1^{er} janvier 2017. Il s'agit de services publics industriels et commerciaux dont les budgets ressortent de l'instruction M49.

Dans les développements qui suivent, les données utilisées proviennent des comptes de gestion, exploités au moyen du logiciel des juridictions financières Anafi, et des comptes administratifs. L'approche portera essentiellement sur le budget principal, sauf exception mentionnée, car la part des budgets annexes dans les recettes de fonctionnement de la commune (moins de 8 %) et leur endettement sont limités.

2.3.2. L'évolution des résultats

2.3.2.1. Les grandes masses financières

Les produits de gestion d'Aigues-Vives ont atteint plus de 2,5 M€ en 2020.

tableau 1 : les grandes masses financières depuis 2014

| en € | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Var. annuelle moyenne ou cumul en € |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------------------------|
| Ressources fiscales propres (nettes des restitutions) | 1 202 556 | 1 231 312 | 1 295 708 | 1 330 426 | 1 380 149 | 1 359 796 | 1 372 002 | 2,2% |
| + Fiscalité reversée | 780 438 | 772 316 | 755 785 | 742 771 | 738 971 | 737 975 | 738 379 | -0,9% |
| = Fiscalité totale (nette) | 1 982 994 | 2 003 628 | 2 051 493 | 2 073 197 | 2 119 120 | 2 097 771 | 2 110 381 | 1,0% |
| + Ressources d'exploitation | 49 171 | 73 225 | 67 870 | 61 305 | 178 683 | 130 348 | 128 252 | 17,3% |
| + Ressources institutionnelles (dotations et participations) | 343 849 | 288 055 | 230 145 | 197 401 | 195 522 | 262 171 | 280 767 | -3,3% |
| + Production immobilisée, travaux en régie | 21 311 | 13 751 | 15 264 | 5 978 | 0 | 0 | 9 974 | -11,9% |
| = Produits de gestion (A) | 2 397 324 | 2 378 659 | 2 364 772 | 2 337 881 | 2 493 325 | 2 490 291 | 2 529 375 | 0,9% |
| Charges à caractère général | 502 254 | 513 646 | 480 529 | 475 911 | 504 668 | 474 448 | 433 181 | -2,4% |
| + Charges de personnel | 906 012 | 954 974 | 864 101 | 904 157 | 956 211 | 945 019 | 1 027 868 | 2,1% |
| + Subventions de fonctionnement | 94 257 | 112 148 | 101 801 | 106 260 | 105 089 | 89 570 | 70 127 | -4,8% |
| + Autres charges de gestion | 164 400 | 156 881 | 155 786 | 156 223 | 154 906 | 182 151 | 191 437 | 2,6% |
| = Charges de gestion (B) | 1 666 924 | 1 737 649 | 1 602 217 | 1 642 551 | 1 720 873 | 1 691 188 | 1 722 613 | 0,5% |
| Excédent brut de fonctionnement (A-B) | 730 400 | 641 010 | 762 555 | 695 330 | 772 452 | 799 103 | 806 762 | 1,7% |
| <i>en % des produits de gestion</i> | <i>30,5%</i> | <i>26,9%</i> | <i>32,2%</i> | <i>29,7%</i> | <i>31,0%</i> | <i>32,1%</i> | <i>31,9%</i> | |
| +/- Résultat financier | -95 287 | -83 236 | -72 640 | -65 504 | -60 644 | -54 134 | -54 785 | -8,8% |
| +/- Autres produits et charges excep. réels | 7 613 | -1 329 | 10 292 | 29 705 | 37 157 | -2 724 | 4 384 | |
| = CAF brute | 642 726 | 556 446 | 700 207 | 659 531 | 748 964 | 742 246 | 756 360 | 2,8% |
| - Annuité en capital de la dette | 209 605 | 194 736 | 168 981 | 163 960 | 169 878 | 143 715 | 152 144 | 1 203 018 |
| = CAF nette ou disponible (C) | 433 121 | 361 710 | 531 226 | 495 571 | 579 086 | 598 531 | 604 216 | 3 603 462 |

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Plusieurs points sont à relever :

- au cours de la période examinée, les produits de gestion progressant plus vite que les charges, l'excédent brut de fonctionnement (EBF), qui résulte de leur différence, a connu une hausse annuelle moyenne de 1,7 %, pour atteindre 0,8 M€ fin 2020. L'EBF est un solde intermédiaire de gestion considéré comme satisfaisant lorsqu'il représente plus de 20 % des produits de gestion d'une collectivité. Or, s'agissant d'Aigues-Vives, il a dépassé les 30 % sur plusieurs exercices ;
- la capacité d'autofinancement (CAF) brute est en progression sur la période et d'un bon niveau ; elle permet largement de couvrir une annuité en capital de la dette en baisse et d'un montant limité et de dégager un financement propre disponible ;
- ce financement propre disponible (6 M€ sur la période) permet de financer intégralement des dépenses d'équipements modérées (5,3 M€ sur la période). La commune, qui n'a pas réalisé de nouveaux emprunts, s'est désendettée et a abondé son fonds de roulement net global (de 0,67 M€ sur la période) ? qui représente désormais près de 240 jours de charges courantes, ce qui, au demeurant, est excessif au regard des besoins.

2.3.2.2. Les produits de gestion

La fiscalité directe locale : impôts et taxes

Du fait des caractéristiques sociodémographiques de la commune (cf. supra) et de son habitat nouveau essentiellement pavillonnaire, le produit des taxes foncières et d'habitation a augmenté, avec une variation annuelle moyenne de + 2,2 % depuis 2014, passant de 1 M€ en 2014

à 1,27 M€ en 2020. La chambre relève que la commune prévoyait un tassement du dynamisme de cette ressource, du fait des délais plus longs qu'initialement prévus pour le lancement de nouveaux programmes de construction de logements dans la ZAC de la Volte (cf. infra). Le montant inscrit au budget primitif 2020 au titre des impôts locaux était d'ailleurs inférieur au résultat de l'exercice précédent alors qu'au final cette ressource a continué de croître en 2020.

La politique fiscale est contrastée avec des taux pouvant se situer au-dessus ou en-dessous des taux moyens de la strate (cf. tableau 13 p.56). Pour la taxe d'habitation sur les résidences principales, dont la suppression est prévue par l'article 16 de la loi de finances pour 2020⁴⁵, et la taxe foncière sur les propriétés bâties, la commune bénéficie de bases plus élevées que pour la moyenne de la strate⁴⁶, et l'abattement général de 10 % des bases de la taxe d'habitation, accordé en 2010⁴⁷, a été supprimé à compter de l'exercice 2017 (délibération du 18 juillet 2016), avec un bénéfice attendu estimé par la commune à un peu plus de 42 k€⁴⁸. Les taux sur ces taxes sont moindres que ceux de la moyenne des communes de 2 000 à 3 500 habitants, en raison, en partie, de l'effet de levier supérieur permis par les bases. La décision de suppression de l'abattement ne correspondait pas à un besoin car l'EBF dégagé était élevé (environ 30 %) et le financement propre disponible couvrait déjà correctement les dépenses d'investissement).

À l'inverse, pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties, les bases nettes, avec 20 € par habitant, sont inférieures à la moyenne de la strate (33 € par habitant) et c'est le taux qui est plus élevé à Aigues-Vives.

La commune perçoit également la taxe sur la consommation finale d'électricité. En août 2015, le conseil municipal a porté le coefficient multiplicateur utilisé pour le calcul de cet impôt indirect de 8 à 8,5, faisant passer la recette annuelle, à partir de 2018, de 72,7 k€ à 77,7 k€.

Plusieurs imputations erronées, qui ne modifient pas de manière substantielle l'analyse financière, doivent être modifiées : sur les droits de voirie relatifs aux terrasses des débits de boissons, les droits de place des foires et marchés, la taxe additionnelle aux droits de mutation, le fonds d'amorçage des nouveaux rythmes scolaires.

La fiscalité reversée s'est érodée sous l'effet d'une péréquation

La fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité à la commune est composée de l'attribution de compensation, de la contribution du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) et du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

En l'absence de nouveau transfert de compétences en faveur de l'échelon communautaire, l'attribution de compensation brute en provenance de la communauté de communes Rhône-Vistre-Vidourle est restée stable durant la période 2014-2020 (780 785 €). La dotation perçue au titre du FNGIR, créé en 2010 pour assurer la stricte neutralité financière de la réforme de la taxe professionnelle, est figée depuis 2012 (19 k€). Par ailleurs, Aigues-Vives est contributrice du FPIC. Cette contribution a augmenté en moyenne chaque année de 26 % entre 2014 et 2019. En

⁴⁵ À partir de 2021, les communes et les EPCI à fiscalité propre conserveront le produit de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et percevront la part de taxe foncière sur les propriétés bâties départementale issue de leur territoire.

⁴⁶ Taxe d'habitation : 1 450 € par habitant contre 1 264 € par habitant ; taxe foncière sur les propriétés bâties : 1 392 € par habitant contre 1 126 € par habitant.

⁴⁷ Délibération du 28 septembre 2010.

⁴⁸ Représentant, en 2016, 132 € par habitant. Cette réduction de base était plus importante que la moyenne de la strate : 57 € par habitant.

octobre 2017, la commune a même été amenée à adopter une seconde décision modificative de son budget spécialement pour le FPIC, le montant du prélèvement notifié pour l'exercice étant supérieur à ses prévisions initiales : 57 k€ au lieu de 50 k€ (44 k€ en 2016). En 2020, le prélèvement de 61 k€ était pour la première année en léger recul : - 0,65 % par rapport à 2019.

Au global, le montant effectivement perçu par la commune au titre de la fiscalité reversée a diminué en moyenne annuelle de 1,1 % et la chambre constate la dynamique sur la période de l'effet du prélèvement au titre du FPIC.

Des ressources institutionnelles marquées par la baisse de la dotation globale de fonctionnement

Le montant total de dotation globale de fonctionnement (DGF) versé par l'État à la commune d'Aigues-Vives est passé de 286 k€ en 2014, représentant 94 € par habitant, à 139 k€ en 2020, soit une baisse de plus de 50 %. Si, outre la part forfaitaire de la DGF, Aigues-Vives perçoit des crédits de l'État au titre de la part « péréquation » de la dotation de solidarité rurale (52 k€ en 2020), elle n'est pas éligible à la part « cible », réservée aux 10 000 communes rurales les plus fragiles. En 2018, la commune d'Aigues-Vives a ainsi perçu, au total, seulement 48 € par habitant au titre de la DGF, contre 145 € pour la moyenne des communes de 2 000 à 3 500 habitants⁴⁹.

En 2019, le chapitre 74 du compte administratif « Dotations et participations » est en hausse de 34 % par rapport à l'exercice précédent (+ 67 k€) du fait de l'imputation du produit de la taxe additionnelle aux droits de mutation au compte 7482 au lieu du compte 7381 (cf. supra). Corrigées de ces inscriptions, les ressources institutionnelles se révèlent en baisse sur le dernier exercice (18 k€) comme sur l'ensemble de la période (- 136 k€).

Des ressources d'exploitation en hausse du fait d'un nouveau loyer (carrière Lazard) et de l'encaissement de loyers et de redevances réclamés avec plusieurs années de retard

La commune perçoit des recettes limitées des produits des services et du domaine (9 € par habitant en 2018 contre 69 € en moyenne pour les communes de la strate). Les redevances dues à la commune en raison de l'occupation de son domaine n'ont pas été perçues, jusqu'en 2018, dès qu'elles étaient exigibles, faute d'un suivi régulier, à la fois pour le transport et la distribution de l'électricité et du gaz⁵⁰ et pour les opérateurs de téléphonie Orange et SFR.

Le montant des revenus locatifs et des redevances a toutefois connu une hausse sensible à partir de l'exercice 2018 du fait de l'encaissement des impayés évoqués supra, mais aussi et surtout suite à la conclusion d'un bail de location d'une durée de 23 ans avec un carrier. En 2019, la commune a perçu 82 213 €⁵¹ conformément au bail révisé.

La commune doit améliorer le suivi du recouvrement des produits de son domaine. Dans sa réponse, l'ordonnateur indique avoir procédé à des régularisations en la matière suite aux observations de la chambre, et annonce la mise en place d'un tableau annuel de suivi.

⁴⁹ Source : direction générale des finances publiques.

⁵⁰ Article L. 2333-84 du CGCT, enregistrées au compte 70323 « Redevance d'occupation du domaine public communal ».

⁵¹ Titre 305, bordereau 58 du 28 novembre 2019, compte 752.

2.3.2.3. Les charges de gestion

Les charges de personnel

Les charges de gestion de la commune, qui s'élevaient à 1,7 M€ en 2019, ont connu une progression annuelle de 0,3 % en moyenne, nettement inférieure à celle des produits (+ 0,8 %). De manière générale, les charges de fonctionnement du budget principal de la commune étaient, en 2018, inférieures à celles des communes de 2 000 à 3 500 habitants : 549 € par habitant pour Aigues-Vives contre 714 € par habitant en moyenne. Le ratio de rigidité des charges structurelles, stable à près de 44 % sur la période, est limité.

Les charges à caractère général ont diminué sur le dernier exercice 2019 de 30 k€, du fait des locations et des assurances et frais bancaires. Les autres charges de gestion absorbent pour partie cet effort avec une augmentation de la contribution au service incendie. Les subventions de fonctionnement sont relativement stables.

Selon les budgets primitifs, la commune employait 26,6 agents en équivalent temps plein travaillé en 2019, contre 26 en 2014. La progression de 4,3 % des charges de personnel au cours de la période est donc principalement le fait du glissement vieillesse-technicité⁵², de la mise en œuvre de mesures concernant l'ensemble de la fonction publique⁵³ et, pour l'exercice 2018, de l'emploi d'une chargée de mission contractuelle rémunérée en catégorie A. Cette année-là, les charges de personnel, qui s'élevaient à 294 € par habitant, restaient cependant inférieures à la moyenne de la strate (360 € par habitant)⁵⁴.

La direction générale des services

Le poste de directeur général des services (DGS) doit être confié à un cadre chargé réglementairement⁵⁵ de diriger l'ensemble des services de la commune et d'en coordonner l'action, sous l'autorité du maire. Durant la période sous revue, trois fonctionnaires ont successivement occupé l'emploi fonctionnel de DGS créé en 2008, et un quatrième a été rémunéré par la commune durant deux ans et demi au titre d'un congé spécial accordé en juin 2012.

Le congé spécial accordé à un ancien directeur général des services

La loi⁵⁶ prévoit des règles spécifiques en faveur des fonctionnaires détachés sur un emploi fonctionnel de direction lorsqu'il est mis fin à ce détachement par l'autorité territoriale. Faute d'emploi vacant correspondant à son grade au sein de la collectivité, le fonctionnaire concerné doit choisir entre un reclassement, un licenciement assorti d'une indemnité ou un congé spécial de droit d'une durée maximale de cinq ans, sous réserve de remplir certaines conditions d'ancienneté⁵⁷. Pendant un congé spécial, la rémunération du fonctionnaire demeure à la charge de la collectivité concernée jusqu'à sa mise à la retraite.

⁵² Phénomène de variation de la masse salariale à effectif constant du fait des avancements et revalorisations de points d'indice.

⁵³ Revalorisation du point d'indice (au 1^{er} juillet 2016 et au 1^{er} février 2017) et mise en œuvre, à compter du 1^{er} janvier 2019, du protocole relatif aux parcours professionnels, carrières et rémunération et à l'avenir de la fonction publique.

⁵⁴ Direction générale des finances publiques, pour une population légale au 1^{er} janvier 2018 de 3 257 habitants.

⁵⁵ Décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987, article 2.

⁵⁶ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, articles 53 et 99.

⁵⁷ Compter au moins 20 ans de services civils et militaires, être à moins de 5 ans de son âge d'ouverture du droit à une pension de retraite et occuper son emploi depuis 2 ans au moins.

C'est au titre de ces dispositions que le DGS en poste depuis le 1^{er} août 2008 a été admis au bénéfice d'un congé spécial à compter du mois de juillet 2012, lorsque l'ordonnateur qui l'avait nommé a mis fin à ses fonctions. Ce fonctionnaire a été mis à la retraite à compter du 1^{er} juillet 2016. La réglementation en vigueur, lors de l'octroi de ce congé, prévoyait que la rémunération devait être déterminée par rapport à l'indice détenu par l'agent concerné dans son cadre d'emploi, et non par l'indice détenu dans son dernier emploi fonctionnel⁵⁸.

Or la chambre constate qu'il ressort des termes même de l'arrêté pris par le maire pour placer l'intéressé en congé spécial, ainsi que des données de paie, que ce dernier a été rémunéré selon l'indice majoré 673 correspondant, non pas à son grade d'attaché territorial 10^{ème} échelon, indice majoré 584, mais à son dernier emploi fonctionnel de directeur général des services d'une commune de 2 à 10 000 habitants, ce qui a contribué à accroître la charge financière supportée par la commune.

Le coût de ce congé spécial peut être évalué à 209 k€ sur sa durée totale de 48 mois, charges patronales comprises⁵⁹, pour la commune d'Aigues-Vives. La chambre relève que si l'ordonnateur avait appliqué la réglementation en retenant l'indice majoré 584 pour le calcul du traitement versé pendant le congé, il aurait fait économiser à la commune près de 20 k€⁶⁰.

Les conditions du recrutement de la dernière directrice générale des services en fonction

Par arrêté du 19 avril 2019, un fonctionnaire, déjà en poste au sein de la commune en tant que responsable des services administratifs, a été détaché sur l'emploi fonctionnel de DGS. À la différence des précédents détachements de ce type concernant les précédentes titulaires du poste, l'emploi correspondant apparaissait bien au tableau des effectifs. En revanche, une formalité substantielle, consistant à déclarer sa vacance au centre de gestion afin qu'il en assure la publicité, n'avait pas été accomplie. Informé de cette irrégularité par un courrier du préfet reçu le 14 mai 2019, le maire a pris, le 15, deux nouveaux arrêtés : le premier procède au retrait de l'acte irrégulier alors que le second nomme à nouveau l'intéressée sur l'emploi fonctionnel, non plus à compter du 1^{er} mai, mais du 15, en visant la déclaration de vacance effectuée la veille, le 14 mai, auprès du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Gard. En l'absence d'un délai raisonnable qui aurait permis à d'éventuels candidats de postuler au poste de DGS, la prise d'un nouvel arrêté dès le 15 mai 2019 n'apparaît pas suffisante, au regard de la jurisprudence administrative⁶¹, pour régulariser les conditions de ce recrutement.

La chambre a constaté, par ailleurs, que bien que nommée sur l'emploi de DGS à compter du 15 mai, l'intéressée a perçu l'intégralité du traitement mensuel afférent à cet emploi, ainsi que ses compléments, dont 30 points d'indice au titre de la nouvelle bonification indiciaire, et qu'aucune répétition de l'indu⁶² n'a été effectuée sous la forme d'une retenue sur la paie des mois suivants, au regard des données transmises par l'ordonnateur. Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que cette situation sera régularisée, sans fixer de date.

⁵⁸ Décret n° 88-614 du 6 mai 1988 pris pour l'application des articles 98 et 99 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée et relatif à la perte d'emploi et au congé spécial de certains fonctionnaires territoriaux (cf. réponse ministérielle, Assemblée nationale n° 88270 publiée le 7 juin 2016, *Mme Martine Carrillon-Couvreur*).

⁵⁹ 150 k€ hors charges.

⁶⁰ $[(4,6303 \times 673) \times 48] - [(4,6303 \times 584) \times 48] = 19\,780,64 \text{ €}$.

⁶¹ Cour d'appel administrative de Marseille, n° 03MA01723, 20 mars 2007, *Département du Vaucluse*.

⁶² Estimé par la chambre à 400,78 € soit (traitement net de DGS - traitement net d'attaché) / 2.

En matière de ressources humaines, la chambre relève qu'aux anomalies concernant l'emploi de DGS vient s'ajouter le cas d'une chargée de mission recrutée en 2018 sans information préalable de l'assemblée et sur une base salariale avantageuse (cf. infra).

Les relations avec les associations

Au cours de la période 2014-2019, la commune a réparti chaque année, en moyenne, 61 k€ de subventions de fonctionnement entre une trentaine d'associations, dont quatre clubs taurins (cf. tableau 14 p.57). Pour 2018, le montant total des subventions de fonctionnement versées aux personnes privées (58 k€) ainsi qu'au centre communal d'actions sociales (30 k€) et aux groupements de collectivités (17 k€) représentait 5,89 % de ses charges courantes⁶³. En euros par habitant, Aigues-Vives se situait légèrement au-dessous de la moyenne de la strate : 32 € contre 38 €.

À lui seul, le comité d'animation reçoit une subvention annuelle de 34 k€, soit plus de la moitié des subventions attribuées. Comme d'autres associations dont les manifestations donnent lieu à l'encaissement de droits de place par la commune⁶⁴, le comité d'animation perçoit des subventions exceptionnelles correspondant à ces recettes. Les subventions dont le montant annuel en numéraire dépasse la somme de 23 k€ donnent lieu, de manière obligatoire, à la conclusion d'une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée⁶⁵. Cette formalité est respectée s'agissant du comité d'animation, seule association à franchir le seuil de 23 k€. Toutefois, les subventions exceptionnelles doivent obligatoirement faire l'objet d'avenants à la convention, celles-ci pouvant atteindre 10 % de l'aide initiale (3 340 € en 2018).

La commune doit également veiller à établir des conventions et s'assurer de leur actualisation lorsque des biens communaux sont mis à la disposition d'associations (complexe de tennis, arènes, stade, maison Perrier, etc.). Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que le conseil municipal sera saisi de cette question dès qu'un recensement des locaux et des biens concernés aura été effectué par une commission *ad hoc*.

2.3.3. La soutenabilité de la politique d'investissement

2.3.3.1. Les dépenses d'équipement

La commune d'Aigues-Vives a consacré 4,75 M€ pour ses investissements entre 2014 et 2019, dont 1,44 M€ au cours de cette seule année. Moyen en début de période (2014-2015), le taux de réalisation des dépenses d'équipement s'est amélioré jusqu'à dépasser 70 % en 2019. Elles ont représenté en moyenne annuelle 212 € par habitant sur une période de cinq ans (2014-2018), contre 293 € pour les communes de la strate de référence.

Sur la période, les principales opérations d'équipement sont relatives aux réseaux de voirie ainsi qu'à la mise en accessibilité de la mairie (967 k€), la valorisation de la maison Doumergue (406 k€), l'aménagement de la maison Perrier (222 k€) et l'aménagement de la zone sportive (90 k€).

⁶³ Contre 5,36 % pour la moyenne des communes de la strate.

⁶⁴ Club taurin Li Festejaïres, en 2018 et 2019, association des parents d'élèves en 2018.

⁶⁵ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, article 10 et décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour son application.

Ces projets font l'objet d'un suivi budgétaire particulier sous la forme d'opérations d'équipement individualisées. En 2020, leurs taux globaux de réalisation, restes à réaliser inclus, sont médiocres et se situent globalement (2014-2020) entre 52 % pour la maison Perrier et 69 % pour l'aménagement de la zone sportive (lancée en amont de la période). Des décalages de calendrier sont constatés (cf. infra et voiries) et la commune procède à d'importantes annulations de crédits ouverts (956 k€ soit 34 % des crédits ouverts).

La commune doit assurer une préparation budgétaire et un suivi plus rigoureux des opérations d'équipement afin de maîtriser les délais des travaux et d'améliorer leur taux de réalisation.

2.3.3.2. Le financement des investissements

Sur la période, le financement propre disponible (5,3 M€ en cumulé) a constitué l'essentiel des ressources d'investissement. Il a bénéficié en 2017 du versement d'une partie (200 k€) de la participation de l'aménageur prévue dans la concession pour la réalisation de la ZAC de la Volte, et a ponctuellement été complété (en 2016 et 2019) par une mobilisation du fonds de roulement.

La commune n'a pas mobilisé de nouvel emprunt pour son budget principal. Le fonds de roulement a été abondé de près de 0,5 M€.

2.3.3.3. L'endettement

En 2020, la commune d'Aigues-Vives est engagée auprès de différents établissements de crédits sur des contrat à taux fixe et classés sans risque (A1)⁶⁶. Aucun nouvel emprunt n'a été souscrit par la commune sur la période et l'encours de dette au 31 décembre, avec notamment l'arrivée à échéance de deux prêts⁶⁷, a diminué d'un quart, passant de 3,44 M€ en 2014 à 2,6 M€ en 2019.

Rapporté au montant de la CAF du seul budget principal, l'encours au 31 décembre 2019 conduit à une capacité de désendettement théorique de 3,5 années, contre 5,8 années en 2015. La capacité de désendettement pour l'ensemble des budgets est de 3,4 années⁶⁸ : la dette est soutenable.

2.3.4. L'analyse bilancielle

Le fonds de roulement est constitué de la valeur des ressources stables diminuée de celle des emplois stables. Les ressources et emplois ont progressé de plus de 17 % depuis 2014. Il en résulte un fonds de roulement net global de près de 1,4 M€ fin 2020. Il est toujours resté largement positif sur la période, avec une progression de 47 % entre 2014 et 2020, malgré quelques ponctions servant à compléter le financement des équipements.

⁶⁶ Circulaire IOCB1015077C du 25 juin 2010 sur les produits financiers offerts aux collectivités locales.

⁶⁷ 2.6 Note de présentation du compte administratif 2019, page 9 sur 13. Le prêt du *club house* (1998) et celui des bâtiments communaux (2008).

⁶⁸ Encours de dette consolidé au 31 décembre 2019 : 3 130 222,18 €.

tableau 2 : évolution du fonds de roulement net global

| au 31 décembre en k€ | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Evolution 2014-2020 | |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------------------|-------|
| | | | | | | | | En k€ | En % |
| Ressources stables | 25 678 | 26 314 | 27 118 | 28 294 | 29 185 | 30 217 | 30 967 | 5 289 | 20,6% |
| - Emplois immobilisés | 24 745 | 25 338 | 26 245 | 27 331 | 27 625 | 29 053 | 29 596 | 4 851 | 19,6% |
| = Fonds de roulement net global | 932 | 976 | 873 | 962 | 1 561 | 1 164 | 1 370 | 438 | 46,9% |
| en nombre de jours de charges courantes | 193,1 | 195,6 | 190,2 | 205,7 | 319,8 | 243,5 | 281,4 | | |

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Le solde créditeur (397 k€) du budget principal avec le budget annexe eau et assainissement diminue le besoin en fonds de roulement du budget principal et génère même un besoin en fonds de roulement global négatif (les encaissements sont réalisés avant les décaissements).

Le niveau de trésorerie évalué en nombre de jours de charges courantes pouvant être couverts se situait au 31 décembre 2020 à 354 jours, alors qu'un niveau de 30 jours est admis comme suffisant. La commune dispose ainsi d'une trésorerie pléthorique.

tableau 3 : la trésorerie

| au 31 décembre en € | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Var. annuelle moyenne |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------------|
| Fonds de roulement net global | 932 401 | 975 867 | 872 583 | 962 396 | 1 560 647 | 1 164 184 | 1 370 058 | 6,6% |
| - Besoin en fonds de roulement global | -233 190 | -417 546 | -314 732 | -77 214 | -255 727 | -315 342 | -357 121 | 7,4% |
| =Trésorerie nette | 1 165 591 | 1 393 412 | 1 187 316 | 1 039 610 | 1 816 375 | 1 479 526 | 1 727 179 | 6,8% |
| en nombre de jours de charges courantes | 241,4 | 279,3 | 258,8 | 222,2 | 372,1 | 309,4 | 354,7 | |
| dont trésorerie active | 1 165 591 | 1 393 412 | 1 187 316 | 1 039 610 | 1 816 375 | 1 479 526 | 1 727 179 | 6,8% |

Source : Anafi d'après les compte de gestion

2.4. Le budget 2020 et les premiers effets de la crise sanitaire

Le compte administratif 2019, l'affectation de l'excédent 2019, les taux d'imposition des taxes locales 2020 et le budget 2020 ont été adoptés lors du conseil municipal du 26 février 2020, soit avant l'impact de l'épidémie de la Covid-19.

Budgétairement, les recettes et dépenses de fonctionnement 2020 sont en augmentation de 78 k€ (+ 3 %), du fait de la progression des charges courantes et à caractère général. En investissement, les dépenses totales sont en recul à 1,64 M€ (- 26 %). Les nouveaux projets s'élèvent à 962 k€, les restes à réaliser à 437 k€. La commune poursuit son désendettement.

La commune a sollicité auprès d'un prestataire la réalisation d'une étude financière. Celle-ci, réalisée en juillet 2020, met en évidence une évolution à la hausse de l'annuité de la dette pour les exercices 2020 et 2021, du fait de la charge des intérêts, mais un plateau bas (200 k€) à compter de 2022 et pour les exercices suivants. L'étude conclut sur la possibilité d'étudier deux scénarios d'investissement, sans (4 M€) ou avec (8 M€) emprunt sur le seul budget général pour le mandat 2020-2026, et l'intérêt de travailler sur un plan pluriannuel d'investissement.

L'épidémie de la Covid-19 n'a pas modifié ces éléments, son impact budgétaire et financier ayant été limité pour la commune d'Aigues-Vives. L'État lui a versé 5 k€ en remboursement de l'achat de 3 000 masques chirurgicaux et 4 000 masques réutilisables.

Par délibération du 24 juin 2020, le conseil municipal a décidé l'octroi d'une prime exceptionnelle, versée en une fois, aux agents ayant effectué plus de 80 heures de travail durant l'état d'urgence sanitaire du printemps. Ceux qui étaient en contact avec le public ont perçu 660 €, les autres 330 €, pour un coût total pour la commune de 8 580 €.

La commune a choisi également, par délibération du 3 juin 2020, d'exonérer les seuls commerçants de la commune de redevances pour l'occupation du domaine public à compter de cette date et jusqu'au 31 décembre 2020. En 2021, le conseil municipal a approuvé une nouvelle exonération des droits de place par délibération du 17 février.

En 2020, le montant des subventions versées aux associations était en baisse de 35,55 % par rapport à l'année précédente du fait de la réduction du nombre d'animations.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune est dans une situation financière satisfaisante. Toutefois, du fait de prévisions budgétaires perfectibles, privilégiant une sur-budgétisation, la commune a collecté des fonds publics excédant les besoins et dispose désormais de larges réserves. En l'absence de projets d'investissements générant un important besoin de financement, celles-ci ne se justifient pas. La commune pourrait ajuster à la baisse ses taux de fiscalité, dont certains sont supérieurs à la moyenne de la strate.

3. LA MAISON DOUMERGUE

La commune est propriétaire, suite à un legs, de la maison dans laquelle naquit et mourut Gaston Doumergue (1863-1937), Président de la République de 1924 à 1931. Elle a réalisé, en 2016-2017, une première tranche de travaux de réhabilitation qui doit être suivie d'une seconde pour concrétiser l'ouverture au public.

3.1. L'origine du projet, ses objectifs et ses soutiens

3.1.1. Un intérêt patrimonial reconnu nationalement

Cette maison vigneronne, inscrite à l'inventaire communal depuis 1998, située au cœur du bourg principal d'Aigues-Vives, serait la seule maison natale et résidentielle d'un président de la III^{ème} République qui soit restée en l'état depuis le décès de son propriétaire, avec une grande partie du mobilier familial et présidentiel, ce qui lui confère un intérêt patrimonial. La commune n'a pendant longtemps assuré que les travaux indispensables à la seule conservation du bâtiment, les anciennes écuries attenantes étant transformées en médiathèque. En 2007, la maison a été identifiée par le syndicat mixte du pays Vidourle Camargue, qui deviendra le PETR éponyme, comme un bien culturel justifiant l'élaboration d'un projet public de valorisation du patrimoine local et d'ouverture encadrée au public. Le label « maison des illustres » lui a été reconnu en mai 2012 puis reconduit jusqu'en 2022 et lui donne l'obligation d'ouvrir un minimum de 40 jours par

an à tous les publics, dont scolaires et personnes à mobilité réduite. Un projet pédagogique portant sur l'ouverture future d'une maison-musée à Aigues-Vives la lie à l'université Paul-Valéry Montpellier 3.

La mise en valeur de la maison s'inscrit dans la démarche plus globale du PETR qui entend créer des parcours de découverte du territoire au travers de son patrimoine républicain, d'une part, protestant, d'autre part⁶⁹.

3.1.2. Un soutien institutionnel fort de la première phase

Selon la mission patrimoine du PETR, l'obtention du label de « maison des illustres » a favorisé l'appui de différents financeurs publics : l'État (149 k€ au total pour les travaux, soit 47,5 % du coût estimatif hors taxes⁷⁰), les régions Languedoc-Roussillon (6 000 € pour l'inventaire) et Occitanie (49 k€ pour les travaux), ainsi que le département du Gard, pour ne citer que les aides perçues durant la période sous revue⁷¹.

Les travaux réalisés par la commune en 2016-2017, pour un montant arrêté, au 19 mai 2017, à 314 767,76 € HT, ont donc été subventionnés à hauteur de 72,63 %, un taux proche de celui de 80 % initialement prévu. L'écart provient du montant plus faible qu'initialement annoncé par l'ordonnateur en conseil municipal, en mars 2015, du montant de la subvention du département du Gard effectivement versée, au titre de l'exercice 2016, à savoir 24 k€ au lieu de 50 k€. Une fois les travaux terminés et les factures acquittées, la commune n'a pas demandé le versement du solde de la subvention. L'ordonnateur a indiqué qu'il s'agissait certainement d'un oubli. La chambre relève l'insuffisance du suivi apporté à cette opération.

3.2. Une première phase d'inventaire et de réhabilitation du bâti

3.2.1. Une multiplicité d'intervenants

L'opération d'équipement n° 925 consacrée à la valorisation de la maison Gaston Doumergue a été créée au budget primitif 2014 sans qu'aucune dépense soit engagée cette année-là car un inventaire devait précéder les travaux.

3.2.1.1. L'inventaire des objets mobiliers par un spécialiste de la direction régionale des affaires culturelles

Avant son déménagement pour les besoins du chantier de réhabilitation, le contenu de la maison Doumergue a fait l'objet d'un inventaire détaillé, en 2015, pour un coût de 12 k€ TTC, subventionné à hauteur de 60 % du montant hors taxes par l'ex-région Languedoc-Roussillon. Il a été réalisé par un consultant en gestion du patrimoine mobilier ou documentaire, choisi au terme d'une consultation concurrentielle, et qui a travaillé en collaboration avec une étudiante en stage rémunéré.

⁶⁹ Gaston Doumergue fut le seul chef de l'État de confession protestante de l'histoire de France.

⁷⁰ Une erreur d'imputation d'un versement de subvention de l'État intervenu en 2017 a conduit à fausser la répartition des concours financiers telle qu'elle apparaît aux comptes administratifs de la commune depuis lors, la part de l'État étant minorée au profit de celle de la région (titre 225, bordereau 29 du 4 septembre 2017 : imputation au compte 1322-925 au lieu du 1321-925 selon le grand livre).

⁷¹ Les études préalables réalisées en 2012-2013 avaient également été subventionnées par l'État au titre des travaux d'intérêt local à hauteur de 4 750 € (soit au taux de 50 % du montant hors taxes et hors coût de la part revenant à la société Segard).

La conduite de l'inventaire ainsi que les travaux importants entrepris en juin 2016 sous la direction d'une architecte ont conduit à des désaccords entre la municipalité et l'association qui assurait jusque-là l'animation (conférences, expositions, etc.) et l'entretien courant de la maison, et recevait une modeste subvention annuelle de fonctionnement⁷².

La chambre relève l'absence d'un réel pilotage partenarial du projet de réhabilitation qui a fait sentir ses effets dès l'inventaire initial, le comité créé à cette fin n'ayant été réuni qu'une seule fois, le 16 octobre 2014⁷³. Ce défaut de pilotage n'a pas encore été corrigé au moment d'engager la seconde phase de l'opération (cf. infra).

3.2.1.2. L'assistance du maître d'ouvrage par la société Segard

Au cours de la période 2013-2019, la commune s'est acquittée d'un montant total de 35 876,20 € TTC en faveur de la Segard pour des prestations d'assistance au montage et au suivi du projet de la maison Doumergue réparties en trois contrats distincts⁷⁴.

Seul le premier marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), notifié le 8 décembre 2014, a été conclu après publicité et mise en concurrence selon une procédure adaptée⁷⁵, pour un montant de 22 752 € TTC. La Segard a déposé la seule offre reçue. La chambre relève que, bien que des compétences et des références très spécifiques étaient demandées aux candidats potentiels dans le cahier des charges, l'avis relatif à cette consultation n'a fait l'objet que d'un affichage en mairie et d'une publication sur le site internet de la commune.

3.2.1.3. La maîtrise d'œuvre

La consultation en vue de la conclusion d'un marché de « maîtrise d'œuvre pour la réhabilitation de la maison natale du président Gaston Doumergue » a été lancée par la Segard, pour le compte de la commune, en procédure adaptée « restreinte », en mars 2015⁷⁶. La commune a reçu huit candidatures. Le maire a décidé de consulter trois de ces candidats qui ont tous répondu. L'offre identifiée comme étant économiquement la plus avantageuse était celle d'un groupement de maîtrise d'œuvre représenté par un cabinet nîmois, pour un montant de 25 875 € HT conforme à l'estimation initiale⁷⁷. L'architecte mandataire soulignait dans la note méthodologique jointe à son offre la nécessité de commencer par la réalisation d'un diagnostic complet, comportant notamment le relevé des désordres apparents et la réalisation de sondages par un sous-traitant.

La chambre relève que le contenu du programme, qui se fondait sur un simple diagnostic visuel de la solidité de l'ossature verticale du bâtiment, ne reflétait pas, sur ce point, la réalité des travaux nécessaires pour renforcer la façade (cf. infra).

⁷² Montant inscrit dans l'annexe au budget primitif pour 2015 : 350 €.

⁷³ 3.7 comité de pilotage 2014.docx Le comité était constitué d'élus, de représentantes de l'association, du pays et de la direction régionale des affaires culturelles.

⁷⁴ Une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour une étude de définition, conclue en 2012, sans formalités préalables, pour un montant global et forfaitaire de 4 724,20 € TTC ; un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la première phase de réhabilitation de la maison Doumergue, conclu le 1^{er} décembre 2014, en procédure adaptée, pour un montant de 22 752 € TTC, et qui a fait l'objet d'un avenant de 3 k€ HT notifié en février 2017 ; et un contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage conclu en juillet 2016, sans formalités préalables, pour un montant de 3 600 € TTC en vue de la recherche des financements nécessaires à la réalisation de la seconde phase du projet réhabilitation et d'ouverture au public.

⁷⁵ Le seuil d'obligation de mesures de publicité ou de mise en concurrence était fixé à 15 k€ en 2014.

⁷⁶ L'avis a été publié sur les sites du Midi Libre et sur la plateforme de dématérialisation « achatpublic.com ».

⁷⁷ Le marché était estimé à 25 k€ HT (soit 11 % de l'enveloppe financière affectée aux travaux).

3.2.1.4. Les marchés de travaux

La date prévisionnelle de commencement des travaux, communiquée au préfet à l'appui d'une demande de subvention au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux, était fixée au 1^{er} septembre 2014, mais le chantier n'a été réellement ouvert qu'en juin 2016.

La consultation en vue de l'attribution des cinq marchés de travaux avait été réalisée de mars à mai 2016, en procédure adaptée, avec l'appui de la Segard, en qualité d'AMO. Avant la conclusion d'avenants pour certains lots, le montant total des offres retenues, option comprise pour le lot « électricité », s'élevait à 215 590,04 € HT, soit un montant inférieur à l'estimation de 2013⁷⁸. En l'absence de guide interne de passation des marchés à procédure adaptée, non obligatoire mais de bonne pratique en matière d'achat public, le contrôle de la régularité de la passation a porté sur la vérification du respect des obligations de publicité. Celles-ci ont été satisfaites avec une insertion de l'avis d'appel public à la concurrence au bulletin officiel des annonces des marchés publics et l'octroi d'un délai de 27 jours aux candidats pour répondre à la consultation.

Les travaux de cette première phase ont été effectués entre juin 2016 et mars 2017. Suite à la découverte d'importants désordres affectant la façade sur rue, des travaux supplémentaires de maçonnerie ont dû être réalisés, au détriment de travaux électriques de mise aux normes, reportés à la seconde phase. D'autres travaux ou prestations de services, non compris dans les marchés conclus en 2016, ont été effectués en 2018, pour un montant total de 19 k€ TTC⁷⁹.

La chambre relève que ces dépenses supplémentaires ramènent le taux de subventionnement public des travaux de la première phase, au 31 décembre 2019, à 67,41 %⁸⁰.

3.2.1.5. Les diverses prestations de services en lien avec la première phase de la réhabilitation

Outre l'AMO, les prestations de services nécessaires à la réalisation de la première phase du projet qui ont donné lieu à des consultations en procédure adaptée concernent le déménagement et l'assurance du chantier.

Concernant le déménagement et le stockage du contenu de la maison durant les travaux, une prestation supplémentaire de transport de lustres pour restauration et d'accrochage de tableaux a été réalisée, en 2018, hors marché⁸¹, par la même société, pour un montant de 2 040 € TTC, portant le coût total à 21 k€.

La commune a également dû souscrire un contrat d'assurance dommage ouvrage et tous risques chantier d'un montant de 5,8 k€, en procédure adaptée. Elle dispose par ailleurs d'un marché d'assurance de dommages aux biens et risques annexes pour la période 2019-2022, qui comporte plusieurs réserves et limitations. Il lui appartiendra de veiller à ce que la maison

⁷⁸ Pour un montant estimé à 229 921,39 € HT le 1^{er} juin 2013 dans le cadre de l'étude préalable coordonnée par la Segard.

⁷⁹ Ils concernent la mise aux normes PMR des escaliers par l'entreprise titulaire de quatre des cinq marchés initiaux, et celles des éclairages, la pose d'une rampe d'accès amovible pour les PMR, la remise en place des lustres et tableaux par un déménageur et la réalisation d'une plaque.

⁸⁰ 228 607,80 € de subvention reçus selon l'ordonnateur / 406 958,11 € de dépenses selon le compte de gestion 2019 complété par la chambre régionale des comptes (rattachement de dépenses au compte d'opération 925).

⁸¹ Devis accepté le 1^{er} mars 2018.

Doumergue et son contenu, du fait de leur intérêt patrimonial renforcé, demeurent convenablement couverts, et que les travaux restant à réaliser prennent en compte les exigences éventuelles de l'assureur en matière de sûreté et de sécurité.

3.2.2. L'exécution des marchés

Avant de procéder au paiement d'une dépense, le comptable public contrôle l'exactitude des calculs de liquidation et s'assure de la production, par l'ordonnateur, des pièces justificatives prévues par décret⁸². S'agissant des marchés de maîtrise d'œuvre et de travaux conclus pour la première phase de réhabilitation de la maison Doumergue, il ressort des comptes de gestion que le comptable public a rejeté plusieurs mandats les concernant⁸³.

À travers le cas de ces travaux de réhabilitation, la chambre constate que les personnels en charge des mandatements ne maîtrisaient pas suffisamment, au moins jusqu'en 2017, les procédures ordinaires de liquidation des situations en lien avec des marchés publics. L'ordonnateur doit permettre aux personnels communaux de se former selon les besoins correspondant à leurs fonctions⁸⁴, et être attentif au nombre et à la motivation des rejets de mandats effectués par le comptable public.

3.3. Une seconde phase dans l'attente de financements

La labellisation « maison des illustres » apporte des avantages (signalisation routière spécifique portant le logo, mention dans les guides des offices de tourisme, réalisation de dépliants, etc.) favorables à la fréquentation de la maison elle-même mais également de son environnement immédiat. Au coût des études préalables (15 k€), de la visite virtuelle initiale (6 k€), de l'inventaire et des investissements de la première phase (407 k€ TTC), viendrait s'ajouter celui d'une seconde phase, estimé à 356 k€ TTC⁸⁵, pour laquelle la commune aspire à un nouveau soutien de ses partenaires institutionnels, voire à celui de mécènes. La commune doit mener l'opération à son terme avant fin 2022, sous peine de s'exposer à la perte du label.

Suite aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a saisi, le 16 mars 2021, le ministère de la culture d'une demande anticipée de reconduction du label pour une nouvelle période de cinq ans.

3.3.1. La conception du programme de la seconde phase du projet d'ouverture au public

La reconnaissance de l'intérêt et de la valeur des collections et objets mobiliers présents dans la maison, l'obligation d'en assurer la protection dans le cadre de futures visites et le respect du cahier des charges du label « maison des illustres », qui prévoit que l'état des intérieurs soit le

⁸² Décret n° 2016-33 du 20 janvier 2016, pièces justificatives.

⁸³ Mandat 1025 d'un montant de 2 816 € pour LDR Construction, mandat 1026 d'un montant de 2 390,85 € pour Nathalie d'Artigues Architecture, émis le 10 décembre 2015 et mandats 1095 et 1096 émis le 17 décembre 2015 pour le même montant de 1 273,06 € au profit de Logibat et du bureau d'études Mouton. De nouveaux mandats identiques ont été émis en février 2016, mandats 698 et 699, bordereau 65 du 1^{er} août 2016, rejet du 8 août 2016 ; mandat 1 077, bordereau 106 du 25 novembre 2016 ; mandat 172, bordereau 18 du 9 mars 2017 d'un montant de 3 405,978 € ; mandat 172 rejeté et remplacé par le mandat 267 du 3 avril 2017.

⁸⁴ En 2015, 40 % des versements à des organismes de formation correspondaient à des formations à la sophrologie.

⁸⁵ L'estimation réalisée fin 2018 par la chargée de mission s'élevait à 266 857,76 €. Elle a été augmentée d'une part d'imprévus et actualisée pour atteindre 300 k€, somme communiquée aux financeurs potentiels en 2019.

plus proche possible de celui qu'a connu la personnalité dont on perpétue la mémoire, rendent nécessaire la réalisation d'une seconde tranche de travaux avant l'ouverture du lieu au public.

Des travaux divers sont prévus en petite maçonnerie, peinture, chauffage, ferronnerie, électricité et éclairage mais cette seconde tranche porte essentiellement sur la présentation des objets et la réalisation d'une scénographie à partir d'un parcours de visite réalisé en partie par des étudiants des filières histoire, arts et culture de l'université Paul-Valéry Montpellier 3.

La chambre relève qu'aucune convention n'a encore été signée entre la commune et l'université afin d'officialiser un partenariat et d'en fixer les conditions⁸⁶.

3.3.1.1. Le recrutement temporaire d'une consultante pour concevoir la scénographie

En sa qualité de propriétaire, la commune d'Aigues-Vives a la responsabilité de la conservation des objets mobiliers classés qu'elle contient⁸⁷. Elle est également le maître d'ouvrage des travaux d'entretien, de réparation et de mise en sécurité de ces objets.

Pour la définition des prestations restant à réaliser, la commune a choisi de se doter elle-même des moyens d'élaborer un programme conforme au cahier des charges du label, mais moins coûteux que celui élaboré par la Segard au titre du second contrat d'AMO (cf. supra). L'ordonnateur a recruté directement, au moyen d'un contrat à durée déterminée de trois mois et demi, une historienne de formation, chercheuse et spécialiste de restitutions publiques. Le contrat de travail prévoit l'élaboration du dossier de demande de subvention, comprenant un nouveau budget prévisionnel, à déposer au PETR Vidourle Camargue, et un projet de scénographie.

La chambre relève que l'emploi non permanent correspondant à ce recrutement temporaire n'avait pas été préalablement créé par délibération du conseil municipal, contrairement à ce que prévoit l'article 34 de la loi n° 84-53 portant statut de la fonction publique territoriale. Or, en vertu d'une jurisprudence constante, toute nomination sur un emploi non créé par l'organe délibérant est entachée de nullité⁸⁸.

La chambre souligne, par ailleurs, que la commune avait été informée, en juin 2018, du fait qu'une aide financière pouvait lui être apportée au titre des fonds européens pour la scénographie de la visite de la maison Doumergue, à la condition que le prestataire scénographe ne soit pas embauché directement par la commune. Or, *in fine*, c'est la solution que celle-ci a retenue, se privant ainsi de la possibilité d'une aide financière de l'Union européenne.

3.3.1.2. Un chiffrage prévisionnel fondé sur une compilation de devis

Pour parvenir à chiffrer le coût prévisionnel des prestations restant à réaliser pour ouvrir la maison aux visites, la chargée de mission, en liaison avec l'élue alors déléguée à la culture, a demandé des devis à des professionnels « exerçant dans le Gard, et en particulier à Aigues-Vives ou dans des communes proches », selon les termes d'une « note interne » adressée le 11 décembre 2018 à l'ordonnateur, et ceci dans le but de concevoir un « projet de territoire qui vise à intégrer des acteurs et des professionnels locaux ». La chargée de mission a évalué la prestation de

⁸⁶ Une convention-cadre devrait être conclue fin 2020 ou 2021.

⁸⁷ Article L. 622-24 du code du patrimoine.

⁸⁸ Conseil d'État, 11 juin 1982, n° 11887 pour un emploi permanent.

« direction du projet » à 46 k€ HT, ce qui constitue le principal poste de dépenses du budget prévisionnel produit à l'appui des demandes de subventions.

La chambre relève qu'il appartiendra à la commune de prendre des mesures appropriées pour que la concurrence ne soit pas faussée par la participation éventuelle de l'intéressée à la future procédure de marché, du fait de son accès à des informations qui n'auraient pas été portées préalablement à la connaissance des autres soumissionnaires⁸⁹.

3.3.1.3. Le respect des règles de la commande publique

Le plan de financement de la seconde phase, détaillé infra, prévoit une participation de l'Union européenne à hauteur de 10 % à travers le programme « fonds européen agricole pour le développement durable » et « liaison entre actions de développement de l'économie rurale » (Feader-Leader) 2014-2020. Le comité de programmation du groupe d'action locale Vidourle Camargue a exprimé un avis favorable à ce projet dès le 4 décembre 2019. À cette occasion, le président du groupe d'action locale a appelé l'attention de la commune sur le fait que tout projet financé par des crédits européens doit être conduit dans le respect des règles de la commande publique. Le directeur du PETR, par courriel du 4 décembre 2019, suite à une demande de l'ordonnateur, avait clairement indiqué que le projet de mise en tourisme de la maison natale de Gaston Doumergue devait se soumettre à ces règles.

Cependant, en dépit de ces avis éclairés, et au risque de se priver une nouvelle fois de crédits européens, la commune cherchait encore, en juillet 2020, le moyen de monter le projet « sans marchés publics au vu de l'hétérogénéité des prestations sans risquer toutefois la requalification en saucissonnage », selon les termes employés dans le compte-rendu d'une réunion de travail présidée par le maire⁹⁰.

La pratique qui consiste à concevoir un budget prévisionnel, non pas à travers une mission de programmation et le recours à des bureaux d'études spécialisés, mais par une compilation de devis, le plus souvent uniques⁹¹, par nature de prestations, excède les possibilités ouvertes par la réglementation⁹² pour préparer la passation des marchés. Les résultats des études de marché et d'éventuels échanges préalables avec des opérateurs économiques ne peuvent être utilisés par l'acheteur qu'à la condition de ne pas fausser la concurrence et de ne pas méconnaître les principes fondamentaux mentionnés à l'article L. 3 du code des marchés publics⁹³, applicables à tout contrat de la commande publique, quel qu'en soit le montant.

La deuxième phase du projet visant à mettre la maison Doumergue en état de recevoir des visiteurs constituant une seule et même opération, c'est le montant de l'ensemble des besoins à satisfaire pour la réaliser qu'il convient de prendre en compte pour déterminer les procédures à mettre en œuvre pour la passation des marchés.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué avoir fait établir un devis pour une prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage portant sur les dernières étapes du projet que sont la scénographie de la maison Doumergue, les derniers travaux et la conservation préventive des objets qu'elle

⁸⁹ Articles L. 2141-8 et R. 2111-2 du code de la commande publique.

⁹⁰ Compte-rendu de la réunion tenue le 16 juillet 2020 en présence de l'ordonnateur.

⁹¹ Courriel du PETR à la communauté de communes Rhony Vistre Virdoule du 18 novembre 2019 évoquant un chiffrage « sans contre-devis » et Q2.3.8 Note_mission_Scénographie_MGD.docx.

⁹² Article R. 2111-1 du code des marchés publics (pratique dite du « sourçage »).

⁹³ Principes d'égalité de traitement des candidats, de liberté d'accès et de transparence des procédures.

recèle. Il estime être ainsi en mesure de maîtriser l'ensemble des processus de commande publique tout en limitant les dépenses.

Recommandation

1. Prendre en compte l'ensemble des besoins à satisfaire pour réaliser l'opération de restauration et d'ouverture au public de la maison Doumergue. *Mise en œuvre en cours.*

3.3.1.4. Le dépoussiérage du fond Doumergue comme transition entre les deux phases du projet

Le conseil municipal a approuvé, le 23 juillet 2020, la conclusion par la commune d'une convention de coopération avec Occitanie Livre & Lecture (OLL) pour le dépoussiérage de la bibliothèque Gaston Doumergue et son catalogage, ainsi que la description des archives du fonds conservé dans la maison⁹⁴. Compte tenu des subventions du ministère de la culture (50 %) et de la Bibliothèque nationale de France (30 %) dont bénéficie OLL, le reste à charge pour la commune s'élèverait à 9 700 €, soit 20 % du coût total de l'opération, estimée à 48 500 €.

Par ailleurs, le 20 juillet 2020, en lien direct avec la mission de signalement du fonds Doumergue conduite par OLL, l'ordonnateur a accepté un devis de 9 900 € HT, présenté par l'historienne employée fin 2018 sous contrat⁹⁵. Cette fois en qualité d'autoentrepreneur, l'intéressée s'est proposée pour conduire une mission de 46 jours⁹⁶, échelonnés sur un semestre allant d'octobre 2020 à mars 2021, afin d'assurer notamment (cf. supra) l'encadrement scientifique⁹⁷ de l'action menée par OLL.

La chambre relève que le coût réel pour la commune de cette nouvelle mission d'inventaire intéressant la maison Doumergue, soit 19,6 k€, sera le double de celui qui est indiqué dans la délibération du 20 juillet 2020, laquelle ne se prononce pas sur le financement de l'encadrement scientifique prévu par la convention⁹⁸.

3.3.2. La recherche de financements publics et privés

Le 17 juillet 2019, le conseil municipal a approuvé le plan de financement de la réalisation de la seconde phase des travaux préalables à l'ouverture au public et à la « mise en tourisme » de la maison Gaston Doumergue.

Après avoir été estimé, en 2017, par la Segard, à 500 k€ HT, le coût de la seconde phase a été ramené à 300 k€ du fait de l'abandon du projet initial de remise en état du papier-peint d'origine⁹⁹.

⁹⁴ Il s'agit de permettre un référencement de 3 100 livres et archives au sein de la Bibliothèque nationale de France, de la bibliothèque de l'université Paul-Valéry et de la médiathèque locale. Une première intervention sur les documents situés dans le bureau a été effectuée en septembre 2020.

⁹⁵ Devis M NK Juillet 2020 accepté par ordo.pdf.

⁹⁶ Note_mission_Inventaire_MGD.docx Q2.3.8.

⁹⁷ La convention entre la commune et OLL prévoit à son article 3 que la commune s'engage à assurer l'encadrement scientifique de l'université Paul-Valéry.

⁹⁸ Projet de convention signalement du fonds Doumergue.pdf.

⁹⁹ La moitié de l'estimatif des travaux concernait les tapisseries, selon les déclarations de l'ordonnateur en conseil municipal, le 6 mars 2017 (procès-verbal).

tableau 4 : le plan de financement prévisionnel

| Financeurs | Montant de la participation | Observations |
|-----------------------------------|-----------------------------|---|
| État | 75 000 € | 25 % |
| Région Occitanie | 60 000 € | 20 % en tant que projet culturel sur patrimoine labellisé |
| Département du Gard | 75 000 € | 25 % au titre du pacte territorial |
| Programme Feader-Leader 2014-2020 | 30 000 € | 10 % |
| Commune d'Aigues-Vives | 60 000 € | 20 % d'autofinancement |
| Total HT | 300 000 € | |

Source : commune

Les demandes de subventions correspondant à ce plan de financement, accompagnées d'un dossier conçu avec l'appui du PETR, ont été adressées aux différents financeurs, qui en ont accusé réception, au mois de septembre 2019. La commune était toujours, en juillet 2020, dans l'attente de retour sur ces demandes¹⁰⁰.

Par ailleurs, le 30 juin 2017, la commune a conclu avec la fondation du patrimoine une convention en vue du lancement d'une souscription publique. L'opération n'a rencontré aucun succès : au 1^{er} octobre 2020, seulement 570 € ont été collectés, soit 0,19 % du coût estimatif hors taxes actualisé de la seconde phase de travaux¹⁰¹. La somme susceptible d'être reversée un jour à la commune apparaît limitée, une fois couverts les frais d'adhésion de 300 € versés à la fondation, qui prélève également 6 % du montant des dons reçus au titre des frais de gestion¹⁰².

En 2018, la commune a également tenté de sensibiliser des opérateurs économiques¹⁰³ présents sur son territoire ou qui réalisent des prestations pour son compte, sans guère plus de succès. En mai 2020, l'adjointe en charge du projet de la maison Doumergue estimait pourtant pouvoir obtenir des entreprises une somme de 25 k€ venant compenser l'absence de concours des fonds européens. L'arrivée à échéance du label pourrait également remettre en cause le financement régional.

3.3.3. Des modalités de gestion à définir

La commune n'a pas engagé à ce jour de réflexion sur le mode de gestion de la maison, la fréquentation attendue, et les équilibres financiers en résultant. Dans l'étude de faisabilité initiale, la commune envisageait la mise en place d'une boutique où seraient vendus des produits dérivés et des cartes postales, et la création d'une régie mixte dédiée (dépenses et recettes). Aujourd'hui, le budget de la 2^{ème} phase ne reprend plus ces éléments mais intègre l'aménagement d'une salle de projection et d'un espace ludo-pédagogique multimédia pour tous publics, particulièrement adapté aux scolaires¹⁰⁴. Il prévoit la création d'un site internet dédié, l'impression de documents de communication (affiches, prospectus et livrets de visite), et même les frais d'inauguration¹⁰⁵.

L'existence d'offices de tourisme dans des communes proches susceptibles d'assurer la promotion du lieu et l'inscription dans des parcours à vocation culturelle et touristique, la proximité de la médiathèque municipale garantissant la présence de personnel communal pour

¹⁰⁰ Procès-verbal du 23 juillet 2020.

¹⁰¹ La souscription publique a été lancée sur la base du coût estimatif 2017, soit 434 554,80 € HT, qui n'a pas été actualisé.

¹⁰² Article 3 de la convention conclue le 30 juin 2017 entre la commune et la fondation du patrimoine.

¹⁰³ Note_mission_Scénographie_MGD.docx « 5^{ème} mission ».

¹⁰⁴ Dans la présentation du projet de la 2^{ème} phase, il est indiqué que le public scolaire est un des plus importants et des plus réguliers des musées et structures culturelles.

¹⁰⁵ Environ 3 k€ HT.

l'ouverture et la fermeture de la maison, le soutien de la mission patrimoine du PETR, apparaissent comme autant de conditions favorables à l'accueil du public avec une mobilisation limitée d'agents communaux.

La commune doit cependant déterminer aussi précisément que possible le budget prévisionnel de la structure. Les équilibres doivent être prévus sur une séquence pluriannuelle dans la mesure où les équipements devront être maintenus en état de fonctionnement une fois expirés les délais de garantie. Elle doit inclure une réflexion sur le prix de visite, la recherche de soutiens financiers (PETR mission tourisme, département, etc.) et de pistes de valorisation, ou de recettes complémentaires telle que la location éventuelle pour des tournages. Ces éléments doivent s'inscrire dans une approche globale et structurée dans le temps. À cet effet, la commune pourrait s'appuyer sur le comité de pilotage du projet qu'elle a créé en 2014 et qu'elle doit réactiver.

Dans sa réponse, l'ordonnateur prévoit que les modalités d'ouverture au public de la maison Doumergue seront arrêtées, le moment venu, en concertation, par la communauté de communes Rhony-Vistre-Vidourle et le PETR. S'il reconnaît la nécessité de réunir le comité de pilotage, il ne fixe aucun calendrier pour ses travaux.

Recommandation

2. Structurer le pilotage du projet d'ouverture au public de la Maison Doumergue en réactivant le comité dédié. *Non mise en œuvre.*

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune d'Aigues-Vives poursuit depuis 2008, avec l'appui du PETR Vidourle Camargue et le soutien de l'État, du département du Gard et de la région, le projet de valoriser la maison de famille de Gaston Doumergue, enfant du pays, fils de vigneron, qui a occupé les plus hautes fonctions sous la IIIème République. Un total de 458,6 k€ TTC de crédits publics ont été mobilisés depuis 2011 pour réhabiliter le bâtiment et en inventorier le contenu mais, à ce jour, seuls des élus et des étudiants y ont accès. Une seconde phase de travaux de rénovation concernant l'intérieur de la maison et la conception d'un parcours de visite reste à financer et à réaliser, dans le respect des règles de la commande publique tout autant que des contraintes tenant au caractère patrimonial de son contenu.

Le risque de perdre le label de « maison des illustres » en 2022, 10 ans après son obtention, si l'ouverture au public n'est pas effective d'ici là, doit amener la commune à relancer le processus de recherche de subventions enclenché après l'adoption, par le conseil municipal, en juillet 2019, du plan de financement de la dernière phase du projet. Le lancement d'une souscription publique, en 2017, s'étant soldé par un échec, la commune doit parvenir à convaincre les financeurs de la première phase du projet de lui permettre de se concrétiser. Elle doit également réactiver le comité de pilotage du projet et engager une réflexion sur les modalités de gestion dans le temps de l'ouverture au public.

4. LA ZONE D'AMÉNAGEMENT CONCERTÉ DE LA VOLTE

4.1. Contexte et procédure

4.1.1. Les origines du projet

Les ZAC sont définies à l'article L. 311-1 du code de l'urbanisme comme étant : « les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés ». La constitution d'une ZAC obéit à une procédure formelle détaillée dans le code de l'urbanisme (articles L. 103-2 et suivants). Elle peut se faire dans le cadre de l'élaboration ou de l'évolution du PLU ou par une procédure distincte.

Par délibération du 12 septembre 2011, le conseil municipal a validé la révision du PLU et confirmé la vocation de ZAC des zones du lieu-dit de La Volte. En 2008, la commune a confié à la Segard une mission d'appui à l'acquisition amiable des parcelles concernées. Des promesses de vente ont été signées¹⁰⁶.

La procédure de ZAC est complexe et difficile à gérer, surtout pour une commune de moins de 3 500 habitants. Cette difficulté est renforcée en l'espèce par les enjeux d'inondabilité. Toutefois, le choix du recours à cette procédure n'a jamais été remis en cause, bien que des solutions alternatives existaient, par exemple le lotissement communal (cf. infra).

4.1.2. La création de la zone d'aménagement concerté

La ZAC a été créée par délibération du conseil municipal du 22 juillet 2013, après achèvement des études préalables (cf. annexe 3) et présentation du bilan de la concertation. Les caractéristiques initiales, reprises dans la consultation pour l'attribution du contrat de concession d'aménagement, prévoient l'aménagement de 6,90 hectares à vocation d'habitat. Le programme prévisionnel de construction porte sur la création d'environ 90 logements dont 49 logements libres, 21 logements sociaux et 20 primo-accessions, soit un potentiel de 216 habitants, éléments confirmés au niveau du SCoT.

La délibération du 15 octobre 2012 prévoit le lancement des consultations pour deux études complémentaires, de sols et hydraulique, incluses dans les études préalables devant être financées par la commune avant la création de la ZAC¹⁰⁷. Leur coût s'est élevé à 45,6 k€.

Le PLU, d'abord approuvé en septembre 2011, a fait l'objet de nombreux contentieux. Le conseil municipal a approuvé une révision générale de ce plan le 23 janvier 2019. Une requête en annulation à l'encontre de cette délibération a été déposée devant le tribunal administratif en juin 2019. Le contentieux est en cours.

¹⁰⁶ Acquisitions par commune via Segard 2008. Notamment sous l'intitulé de ZAC de Valat de la Treille.

¹⁰⁷ Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement_Guide de procédure de passation_ZAC.

Le marché initial d'élaboration du PLU a été attribué en 2009 à Adele SFI¹⁰⁸. Par la suite, Adele SFI a réalisé d'autres prestations liées au PLU : pour sa nouvelle approbation en 2014¹⁰⁹ et pour sa révision générale approuvée en 2019¹¹⁰.

La commune a retenu depuis 2009 les offres d'un même prestataire pour la réalisation et l'évolution de ses documents d'urbanisme.

4.2. La prévention des risques de conflit d'intérêts

Dans le cadre de ses relations avec les assistants à maîtrise d'ouvrage et avec les aménageurs, la commune est soumise à un cadre juridique qui lui fait obligation de respecter les principes fondamentaux de la commande publique (qui s'imposent à tout contrat) et notamment le principe d'impartialité, ainsi que de détecter, prévenir et corriger de manière efficace les conflits d'intérêts (cf. annexe 3). Il appartient à la personne publique de rétablir l'impartialité en cas de doute sérieux. La commune pouvait s'appuyer sur les dispositions déontologiques propres aux professions afin d'exiger de ses prestataires effectifs et des candidats des informations précises et d'éventuelles alertes (cf. annexe 3).

4.2.1. Le choix d'un assistant à maîtrise d'ouvrage

La réalisation de l'aménagement d'une ZAC peut être réalisée en régie directe par la collectivité ou concédée à un aménageur. La commune entendant signer une concession avec un aménageur unique¹¹¹, elle a réalisé un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour sa sélection.

La commune a pour cela lancé un avis d'appel public à concurrence le 23 juin 2015. Si le cahier des charges inclut une clause de confidentialité et des mesures de sécurité¹¹², il ne précise rien sur la prévention d'éventuels conflits d'intérêts, ni ne sollicite de déclaration d'intérêts.

Seules deux candidatures ont été reçues, de la Segard et d'un groupement composé de la SCP CGCB (avocats), mandataire solidaire du groupement conjoint, et de ses deux cotraitants, Adele SFI (urbanistes) et la société à responsabilité limitée Chivas Géomètre (géomètre expert).

Par courrier du 21 août 2015, la commune a notifié le marché au groupement composé de la SCP CGCB, mandataire, et de ses deux cotraitants. La décision d'attribution du maire et l'acte d'engagement font état d'un prix de 12 000 € HT. L'offre écartée, de la Segard, lui était supérieure de 500 €. Le marché étant réalisé en marché à procédure adaptée (article 28), le maire a procédé seul à la sélection des candidatures, ainsi que l'y autorisaient les délibérations du conseil municipal.

Dans son dossier de candidature, le cabinet CGCB fait état, au titre de ses références, de ses activités de conseil auprès de « multiples aménageurs lotisseurs ». Pour les deux cotraitants, le dossier de candidature n'établit pas d'éventuels liens avec des aménageurs.

¹⁰⁸ Réalisation des études et de la procédure d'élaboration du PLU, l'acte d'engagement date du 16 mars 2009.

¹⁰⁹ Grand livre 2014, bordereau n° 10 du 11 mars 2014. Le coût de la prestation a été de 3 660 €.

¹¹⁰ Rapport de présentation du PLU adopté en 2019, p. 14/259.

¹¹¹ Cet élément n'a pas été repris dans la délibération de création du 22 juillet 2013, mais ce n'était pas obligatoire.

¹¹² Cahier des clauses particulières de l'AMO.

Par courrier du cabinet CGCB, archivé par la commune, du 9 juin 2015, soit juste avant la publication de l'avis d'appel public à concurrence, l'avocat en charge du dossier informait son client GGL des conditions dans lesquelles la commune pourrait attribuer un traité de concession de ZAC « dans les meilleurs délais ». Le cabinet souligne qu'il s'agissait d'une note de procédure purement théorique ne contenant aucune circonstance propre à la ZAC de La Volte.

La chambre relève toutefois que, dans ce courrier du 9 juin 2015, l'avocat a informé la société GGL Aménagement du fait que la commune souhaitait que la ZAC de La Volte soit réalisée « par le biais d'une concession d'aménagement », alors que le conseil municipal ne s'est prononcé sur le mode de gestion que le 19 octobre 2015¹¹³. Dès lors, cette confirmation obtenue auprès de CGCB aurait pu constituer pour la société GGL un avantage éventuel en vue de la consultation ultérieure pour l'attribution du contrat de concession (attribué au groupement GGL-Urba Sud Concept – cf. infra) . il ressort d'ailleurs des réponses apportées aux observations provisoires de la chambre par les responsables de la société Urba Sud Concept que d'autres candidats à l'attribution de la concession en cause leur avaient proposé une association, mais que la société GGL Aménagement avait été la plus rapide à le faire. La valeur de la candidature d'Urba Sud Concept a été confortée par son alliance avec cet opérateur immobilier très bien implanté localement et dont le PDG connaît personnellement, selon ses propres termes, « bon nombre de propriétaires sur la zone choisie pour la ZAC de La Volte [...] ».

Dans le cadre de la prévention des conflits d'intérêts, la commune aurait dû solliciter une information précise et ainsi savoir que le cabinet CGCB avait représenté la société GGL dans plusieurs contentieux d'urbanisme¹¹⁴, et que cet aménageur était client du cabinet notamment au titre d'analyses délivrées sur la ZAC de La Volte.

Une fois attributaire du marché, l'AMO a fait part de ses réserves¹¹⁵ sur son implication dans l'engagement de discussions lors des réunions de négociations avec d'éventuels candidats « qui ne sont pas clients de vos prestataires chargés du suivi de la procédure de désignation de l'aménageur ». Il a souligné que ses relations commerciales « pourraient être un élément susceptible de tendre la justification du choix qui sera opéré par la commune ». Dans sa réponse, le cabinet CGCB, rappelle à nouveau que, pour éviter toute remise en cause de son impartialité dans le suivi de la procédure, il avait indiqué très rapidement à la commune que les membres de ce groupement ne participeraient ni aux réunions de la commission d'examen des candidatures et des offres, ni aux réunions de négociation avec les candidats. Il reconnaît ainsi que ses relations avec des aménageurs l'empêchaient de suivre la complétude de sa mission par crainte que son impartialité ne soit soulevée par des candidats évincés.

La chambre relève que la procédure de sélection de l'AMO était entachée d'un doute sérieux en matière de conflit d'intérêts, que la commune ne pouvait méconnaître. Face à ce doute, la commune n'a pris aucune mesure spécifique pour compléter son information afin de mieux le détecter et le prévenir. Une fois ce conflit évoqué de manière succincte par le prestataire retenu, elle n'a pas retiré la responsabilité de l'élaboration et de la rédaction du rapport d'analyse des offres au cabinet CGCB et est restée inerte.

¹¹³ Délibération n° 2015-45.

¹¹⁴ Premier contentieux en appel ouvert le 7 août 2013, le jugement de la cour administrative d'appel de Marseille date du 13 février 2015, sur la commune de Grabels ; second contentieux en appel ouvert le 5 avril 2013, le jugement en appel date du 20 avril 2015, sur la commune d'Aigues Mortes ; troisième contentieux en appel ouvert le 17 avril 2015, sur la commune d'Aigues-Mortes.

¹¹⁵ Courrier du 25 novembre 2015_CGCB.

4.2.2. Le choix du groupement d'aménageur

4.2.2.1. Un lancement de la procédure huit jours avant sa modification par ordonnance

La procédure de désignation de l'aménageur est fixée par la loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 et son décret d'application. Le code de l'urbanisme a été modifié sur la forme mais aussi, pour certaines parties, sur le fond, par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015, puis par les deux décrets n° 2015-1782 et n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 et enfin, par le décret n° 2016-6 du 5 janvier 2016. Par ailleurs, l'ordonnance du 23 juillet 2015 abroge au 1^{er} avril 2016 l'ancien code des marchés publics. L'ordonnance du 29 janvier 2016 et le décret du 1^{er} février 2016 font évoluer le régime de passation des concessions d'aménagement, instaurant notamment une d'interdiction de soumissionner pour les personnes qui, par leur candidature, créent une situation de conflit d'intérêts, lorsqu'il ne peut y être remédié.

Par courrier du 28 février 2016, l'AMO a invité la commune à « procéder sans tarder à la publication de l'avis afin d'échapper au nouveau régime applicable aux contrats de concession », c'est-à-dire afin d'éviter les obligations nouvelles en matière de conflits d'intérêts. La commune a procédé à l'envoi de l'avis d'appel public à candidatures le 24 mars 2016, soit une semaine avant la réforme nationale¹¹⁶. La procédure suivie (articles R. 300-4 à 11 du code de l'urbanisme) est ainsi celle qui était en vigueur avant le 1^{er} avril 2016.

4.2.2.2. La commission d'aménagement

Comme le prévoyait alors le code de l'urbanisme, la commission d'aménagement a bien été constituée et s'est réunie à quatre reprises. Elle a émis des avis sur les propositions reçues, conformément à son rôle. La délibération du 10 avril 2017, par laquelle le conseil municipal a autorisé le maire à signer le contrat de concession, vise le procès-verbal de cette commission, ainsi que l'analyse des offres après négociation.

Les échanges au sein de cette commission¹¹⁷, et entre la commune et l'AMO, font état d'enjeux concernant la remise en cause de l'impartialité de l'analyse de l'AMO¹¹⁸ par l'un de ses membres.

4.2.2.3. L'analyse des candidatures

L'analyse des propositions reçues a été réalisée par le groupement titulaire du marché d'AMO, ainsi que le prévoyait le cahier des charges.

¹¹⁶ Le contrat de concession prévoit des clauses relatives à la modification du contrat afin de se conformer au nouveau cadre juridique.

¹¹⁷ Procès-verbal du 25 novembre 2016.

¹¹⁸ Courriel du 30 novembre 2016.

Les déclarations de candidature

Le rapport d'analyse provisoire des propositions¹¹⁹ mentionne quatre déclarations d'aménageurs, dont celle de GGL-Urba Sud Concept. Aucune de ces déclarations n'a été déclarée hors délais et un dossier de consultation leur a été envoyé.

À la date butoir du 25 juillet 2016, seules trois propositions ont finalement été reçues, l'une d'entre elles n'ayant pas été déposée. Un complément a été sollicité, auprès des candidats, en octobre. Le rapport d'analyse provisoire a porté sur trois propositions.

L'analyse juridique des candidatures

Le cahier des charges de la mission d'AMO prévoit à son article 3 que celui-ci « se comportera comme un collaborateur direct de la commune qu'il assistera sur l'ensemble de la procédure de mise en concurrence et la mise en place des contrats. Il apportera ses connaissances techniques et juridiques pour assurer le meilleur conseil au service de la commune ».

Le maire avait manifesté, en amont de la procédure de sélection, son souhait de pouvoir encadrer d'éventuelles candidatures sous forme de groupement¹²⁰. Le candidat finalement retenu a présenté son offre sous cette forme.

La chambre relève que la commune, en l'absence d'éléments d'analyse produits par l'AMO au vu de la mission confiée, ne l'a pas non plus sollicité afin de préciser les enjeux d'une candidature réalisée sous la forme d'un groupement.

4.2.2.4. L'attribution du contrat de concession

Le règlement de la consultation (article 7.2) prévoit que l'offre économiquement la plus avantageuse sera choisie sur la base de trois critères :

- l'aptitude à conduire l'opération d'aménagement projetée (50 %) ;
- la qualité financière de la proposition et la compétence technique (30 %) ;
- la sensibilité environnementale et paysagère (20 %).

À l'issue de la procédure de négociation, l'offre du groupement GGL-Urba Sud Concept a été la mieux notée et sa première place, confirmée par l'avis de la commission d'aménagement.

Par délibération du 10 avril 2017, GGL Aménagement¹²¹ et Urba Sud Concept se sont vu attribuer la concession d'aménagement et la convention de concession d'aménagement a été approuvée. Le traité de concession a été signé et un avis d'attribution a été publié en ce sens le 6 mai 2017.

¹¹⁹ Cf. 11 bis de l'étude d'AMO et CGCB.

¹²⁰ Courriel du 15 septembre 2015 : « M. le Maire signalait simplement que les "critères" de sélection devaient prévoir des références solides des candidats afin d'éviter que de "petites" entreprises ne candidatent en groupement éventuel pour masquer individuellement un manque de capacité ».

¹²¹ Comme mandataire, sis 188 allée de l'Amérique latine à Nîmes, en tant qu'établissement secondaire.

4.2.2.5. L'analyse des propositions

L'AMO était également l'avocat du candidat retenu

Un membre fondateur de la SCP CGCB est également l'avocat du PDG d'Urba Sud Concept. Dans le cadre de l'enquête publique sur le PPRI de la commune d'Aigues-Vives, il a assisté ce dernier en 2016. Le lien de la SCP CGCB avec le dirigeant d'un candidat à l'attribution de la concession de la ZAC de La Volte a été porté à la connaissance de la commune au plus tard en février 2017. Alors qu'elle effectuait sa mission d'AMO, et au moment même de la mise en concurrence des aménageurs¹²², la SCP CGCB défendait le dirigeant de l'aménageur Urba Sud Concept¹²³.

Les dirigeants d'Urba Sud Concept ont confirmé faire appel depuis longtemps aux services du cabinet CGCB. Quant au cabinet CGCB, il a confirmé qu'il n'avait pas tenu la commune informée des missions que d'autres associés du cabinet accomplissaient simultanément pour des clients, arguant du secret professionnel et de l'étanchéité des diverses missions.

La chambre relève que l'AMO, qui avait signalé en novembre 2015 des risques de tension (cf. supra¹²⁴) n'a pas fait état de ces intérêts lors de la procédure de sélection des aménageurs. Elle constate que lorsque la commune en a pris connaissance, elle ne s'en est pas non plus inquiétée. Dans sa réponse au rapport provisoire, l'ordonnateur considère que les nombreuses références de son prestataire en charge de l'AMO faisaient naître le risque qu'il ait des relations d'affaires avec des candidats potentiels, mais que, si celles-ci avaient constitué un conflit d'intérêts, l'AMO en aurait informé la commune. Toutefois, la prévention d'une situation de conflit d'intérêts relève de la responsabilité de la commune : en cas de contestation du choix de l'aménageur devant les tribunaux, c'est la commune qui aurait été amenée à justifier des moyens mis en œuvre pour remédier à une éventuelle situation de conflit d'intérêts en garantissant que le cabinet mandataire du groupement en charge de l'AMO n'influence pas la procédure au profit de ses clients¹²⁵. Or elle a accordé sa confiance à l'AMO sans chercher à savoir s'il se trouvait dans la situation, au sens du droit de la commande publique¹²⁶, d'un prestataire susceptible d'influencer l'issue d'une consultation alors qu'il aurait, directement ou indirectement, un intérêt financier, économique ou tout autre intérêt personnel pouvant compromettre son impartialité ou son indépendance.

Le bilan global de l'analyse des propositions

L'article R. 300-8 du code de l'urbanisme, alors applicable, précise que « le concédant choisit le concessionnaire en prenant notamment en compte les capacités techniques et financières des candidats et leur aptitude à conduire l'opération d'aménagement projetée, après avoir engagé librement toute discussion utile avec une ou plusieurs personnes ayant remis une proposition ».

Le Conseil d'État, dans son arrêt *Sagem contre commune de Saint-Tropez* du 15 mars 2019, relatif à l'attribution d'une concession d'aménagement, considère qu'un concessionnaire ne saurait regarder un simple document produit par une maison mère comme un engagement formalisé, et partant qu'il ne saurait en déduire, lors du choix des candidats, que pour le projet en cause, « les

¹²² Avis d'appel public à la concurrence le 24 mars 2016, réception des propositions le 25 juillet 2016 ; réunion des aménageurs le 14 décembre 2016 avec le maire.

¹²³ 9-Extrait PPRI-AV-15112016, rapport et avis de février 2017 et PPRI rapport enquête publique février 2017, p. 39/76.

¹²⁴ Courrier du 25 novembre 2015_CGCB.

¹²⁵ Tribunal administratif de Cergy Pontoise, 6 novembre 2018, *Société Passavant Impianti et autres*, n° 1506515.

¹²⁶ Article L. 3123-10 du code de la commande publique, article 42.I.4° de l'ordonnance n° 2016-65 du 29/01/2016 relative aux contrats de concession.

capacités et les garanties financières de la société (mère) pouvaient être ajoutées à celle de la société (candidate) ».

Le rapport d'analyse des propositions conclut à la capacité financière de tous les candidats en marquant un avantage pour le groupement GGL-Urba Sud Concept. L'analyse traite des données de la société par actions simplifiée « GGL Groupe », et de la société par actions simplifiée « GGL Aménagement » alors que la candidature n'émane que de cette dernière et que c'est avec celle-ci que la concession sera conclue. Dans sa réponse, le directeur général de GGL Aménagement fait valoir qu'outre le fait d'être filiale de GGL Groupe, sa société est la locataire-gérante de l'activité d'aménagement de cette dernière, et que la convention de gestion centralisée de trésorerie lui permet d'accéder aux marchés financiers dans les mêmes conditions que la société mère. L'attribution de la concession n'ayant pas été contestée devant le juge administratif, celui-ci n'a pas eu l'occasion de se prononcer sur le caractère suffisant de cette simple mention dans le dossier pour ajouter les garanties financières de la société GGL Groupe à celle de sa filiale candidate.

Sur l'économie du projet, alors que les autres candidats se fixent, pour l'acquisition du foncier, sur le prix estimé par le service des domaines, soit 23 €/m², le groupement GGL-Urba Sud Concept parvient à intégrer un prix plus favorable aux propriétaires, soit 30 €/m² (+ 30 %). Cette proposition est d'autant plus remarquable qu'un autre candidat, dans sa note explicative, soulève en conclusion, au vu de la faiblesse de sa marge (8,6 % avant impôt), la question de la rentabilité financière de l'opération et sollicite à la fois une augmentation des surfaces cessibles et une diminution des espaces publics résiduels.

Le groupement GGL-Urba Sud Concept, qui se propose d'acheter plus cher, présente, dans une note explicative bien plus détaillée que celles de ses concurrents, des recettes de commercialisation inférieures. Il parvient néanmoins à obtenir une bonne rentabilité financière de l'opération en présentant des charges moins élevées sur les travaux intérieurs, les études, les frais financiers et de commercialisation. La société GGL Aménagement a confirmé ces conditions d'exploitation dans sa réponse aux observations provisoires, estimant que la valorisation des terrains proposée favoriserait une prise de possession rapide du foncier.

4.2.2.6. La négociation

Le maire a reçu, avec son adjoint à l'urbanisme, les candidats le 14 décembre 2016, et des demandes d'amélioration ou de précision ont été sollicitées auprès de ceux-ci. 20 questions, ajustées à chaque dossier de candidature, ont été posées aux aménageurs, et la négociation a permis d'améliorer les réponses, ainsi qu'en témoigne le rapport d'analyse des propositions après négociation. Durant cette phase, le groupement GGL-Urba Sud Concept s'est engagé sur plusieurs points :

- la gestion de l'hydraulique, avec la réalisation complémentaire d'un bassin d'écrêtement de 9 000 m² ;
- l'augmentation de la capacité du parking à 20 places, avec l'installation d'une borne de recharge électrique.

Dans sa réponse, le cabinet CGCB souligne qu'afin de veiller au respect de l'égalité de tous les candidats, les membres du groupement en charge de l'assistance à maîtrise d'ouvrage n'ont pas participé à la phase de négociation avec les candidats qui avaient remis une offre. La chambre relève qu'en retenant un AMO soucieux d'éviter tout contact avec les soumissionnaires,

par crainte qu'à l'occasion d'un éventuel contentieux son impartialité puisse être questionnée par ceux qui n'étaient pas également ses clients, l'ordonnateur s'est privé d'une partie du soutien prévu au marché.

4.3. L'exécution du contrat de concession

4.3.1. Des dispositions contractuelles non mises en œuvre

4.3.1.1. Un retard dans le calendrier global

Le calendrier prévisionnel combine le dossier de réalisation de la ZAC, la modification du PLU, les études (diagnostic écologique et modélisation hydraulique), les acquisitions foncières, l'archéologie préventive et procédures diverses, la commercialisation des parcelles et les travaux d'aménagement. Le projet de ZAC s'était fixé pour objectif, avec une cible en terme de surface de parcelle constructible, un développement urbain harmonieux. À la suite de la suppression du coefficient d'occupation des sols par la loi portant sur l'accès au logement et un urbanisme rénové, plusieurs divisions parcellaires ont été réalisées à des fins de densification de l'habitat, jusqu'en 2019, date d'approbation du nouveau PLU.

L'engagement des travaux a été contractuellement prévu en septembre 2018, pour une fin des travaux en juin 2023. La convention prévoyait qu'en septembre 2019 seraient réalisées les premières constructions sur la première tranche. Le démarrage des travaux de terrassement et de viabilisation en seconde tranche était prévu pour septembre 2020.

Le calendrier, qui doit être actualisé suite aux échanges avec les services de l'État, prévoit, au mieux, un lancement des travaux en septembre 2021. La ZAC a ainsi accumulé trois années de retard.

4.3.1.2. L'absence de suivi formalisé

La convention de concession prévoit, à son article 3 notamment, plusieurs obligations pesant sur le concessionnaire afin d'assurer la bonne exécution du contrat dont la production d'études (opérationnelles, d'archéologie), la production d'un dossier de réalisation de la ZAC, l'acquisition de la propriété ainsi que des droits mobiliers nécessaires.

Par ailleurs, la convention prévoit la production par le concessionnaire d'un compte-rendu annuel d'application incluant l'état financier prévisionnel actualisé, le tableau des acquisitions réalisées, une note de conjoncture, l'échéancier de réalisation des équipements publics. Elle prévoit également la création éventuelle d'une société dédiée.

Or la commune n'a été destinataire d'aucun compte rendu formel. Elle n'a pas non plus reçu le dossier de réalisation et le programme des équipements publics, pourtant prévus contractuellement pour août 2017. Ces éléments n'ont pas été sollicités par la commune, qui n'a pas non plus sollicité d'explication formalisée sur l'absence de mise en œuvre d'éléments du contrat (création d'une société dédiée, état de maîtrise du foncier).

La commune a transmis les réponses *ad hoc* de l'aménageur, sans y apporter de commentaire. Ces éléments confirment l'absence de création de société dédiée et d'acquisitions

foncières. Ils mettent en avant les études devant être réalisées préalablement au démarrage des travaux.

L'aménageur mentionne que la création de cette société est toujours prévue mais qu'il attend « l'accord de principe des services de l'État sur le projet ». Cette attente de validation et de « l'ensemble des autorisations administratives » est également mise en avant pour les acquisitions foncières. Dès que l'acte créant la ZAC est publié, les propriétaires des terrains compris dans la ZAC peuvent mettre en demeure la collectivité publique ou l'établissement public qui a initié la création de cette zone de procéder à l'acquisition de leur terrain. En l'état des échanges jugés « positifs » de l'aménageur avec les propriétaires fonciers, la mobilisation du droit de préemption ou d'expropriation n'a pas été jugée utile. Partant, la commune n'a pas délibéré sur une éventuelle déclaration d'utilité publique. Cependant, si l'aménageur fait état de promesses de vente, la commune ne dispose d'aucun point précis sur ceux-ci, ni sur le calendrier prévisionnel d'acquisition du foncier.

De fait, la traçabilité des échanges entre la commune et l'aménageur est très limitée, ceux-ci ne faisant pas l'objet de compte rendus formalisés¹²⁷.

La chambre constate la faiblesse du suivi de la concession par la collectivité et l'engage à mettre en œuvre, ainsi que prévu par la concession, un pilotage rigoureux.

4.3.1.3. La non mise en œuvre des pénalités de retard

La convention de concession prévoit à son article 19-4 la possibilité de mise en œuvre de pénalités de retard. Cette clause avait fait l'objet de négociations avec les aménageurs durant la procédure de sélection, le candidat retenu ayant initialement souhaité la suppression de ce mécanisme¹²⁸. La clause a finalement été maintenue, en intégrant des clauses légitimes de suspension des délais¹²⁹.

Constatant les retards de mise en œuvre du projet, et alors même que le concessionnaire n'invoquait aucune clause de suspension, la commune n'a pas évoqué ni, *a fortiori*, mis en œuvre de pénalités, considérant qu'elle était « régulièrement informée du stade d'avancement des études ». Elle aurait pourtant pu recourir aux outils définis contractuellement pour la bonne exécution du contrat de concession.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que, suite aux observations de la chambre, la commune, assistée d'un avocat, va proposer au concessionnaire une actualisation du traité de concession au moyen d'un avenant, mais sans appliquer les pénalités de retard contractuelles au motif que seules des contraintes administratives seraient à l'origine du non-respect des délais de réalisation initialement fixés.

La ressource potentielle que représentent ces pénalités auraient pu atténuer en partie les rentrées fiscales perdues faute de constructions nouvelles.

¹²⁷ Deux réunions se seraient tenues en octobre 2019 et juillet 2020, sans que les personnes présentes soient systématiquement relevées ou qu'un document formel soit produit.

¹²⁸ 15- rapport d'analyse – CGCB – après négociation.

¹²⁹ 17-projet délibération et convention ZAC.

4.3.2. L'impact sur le projet de l'évolution du plan de prévention des risques inondation

La chambre relève que la zone visée présente des contraintes d'urbanisation. Les communes du Gard¹³⁰ possèdent depuis 1996 un PPRI opposable, soumis à révision en 2015. Le préfet du Gard a approuvé le 17 juillet 2017 le nouveau PPRI sur la commune d'Aigues-Vives. Celui-ci prend en compte le risque de ruissellement¹³¹ et crée sur une partie de la ZAC un aléa inondation modéré. Cette problématique était soulignée par l'AMO dès 2015. Des modélisations hydrauliques et une demande d'autorisation environnementale restent à formaliser.

Si la procédure de ZAC choisie permet de préciser les contraintes par la réalisation d'études approfondies, la prise en compte de l'aléa dans le nouveau PPRI peut avoir un impact sur plusieurs dimensions du projet¹³² : le périmètre de la zone urbanisée et des mesures d'évitement, de réduction et d'accompagnement, le calendrier de réalisation. Le programme, l'implantation des bâtiments, les participations et équipements consentis, les équilibres financiers et donc la rentabilité de l'opération pour le concessionnaire, peuvent en être modifiés. Sur la base du dossier de synthèse produit par l'aménageur en octobre 2020, l'esquisse de morcellement fait état de l'évolution du projet de 93 logements sur 5,3 hectares urbanisés (17 logements par hectare) à 89 logements sur 3 hectares urbanisés (soit 29 logements par hectare). Il s'agit donc d'une densification significative du projet urbain initial. La commune doit garder la maîtrise de son projet en intégrant, par divers scénarios formalisés, la potentielle modification des objectifs initiaux de la ZAC.

4.3.3. Le bilan financier

La commune a bénéficié, en 2017, du versement d'une partie (200 k€)¹³³ de la participation de l'aménageur prévue dans la concession pour la réalisation de la ZAC de La Volte. Dans l'hypothèse d'une modification ou d'une non-réalisation du contrat de concession, cette recette pourrait être remise en cause. L'ensemble des prestations réalisées pour le projet de ZAC représentent un coût de 115 k€ pour la commune (cf. tableau 16 p.62).

La chambre relève qu'en l'état, ces coûts ne se sont matérialisés par aucun débouché opérationnel concret pour la commune, les travaux d'aménagement n'ayant pas été lancés.

Afin que la commune conserve la maîtrise de son projet, la chambre formule la recommandation suivante :

3. Mettre en œuvre un suivi rigoureux de l'exécution du contrat de concession de la zone d'aménagement concerté de La Volte. *Non mise en œuvre.*

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune s'est engagée en 2011 dans une procédure de ZAC en mettant en avant son souci d'obtenir un projet urbain de qualité. Neuf ans plus tard, les travaux n'ont toujours pas commencé et accusent trois ans de retard sur le planning initial. La contrainte d'inondabilité de la zone est, en rendant inconstructible une partie importante du foncier, a remis en cause, à programme constant, le projet d'implantation des bâtiments et la densité de l'urbanisation. La

¹³⁰ À l'exception de Congénies.

¹³¹ Les terrains soumis au risque de ruissellement ne peuvent être construits qu'après une étude hydraulique et des travaux.

¹³² Courriel du 23 septembre 2020.

¹³³ Grand livre 2017, compte 1388 « Autres subventions d'investissements ».

commune, qui n'a donc pas encore vu les retombées concrètes du projet en terme d'accueil de population, a cependant dû assumer le coût de la procédure, plus lourd que pour un simple lotissement. Elle n'assure qu'un suivi lacunaire de la mise en œuvre du contrat signé avec le concessionnaire. Au plan de la probité, la commune n'a pas été attentive à la prévention des conflits d'intérêts, dans une situation où les différents acteurs entretenaient des relations croisées porteuses de risques. Elle doit désormais mieux respecter dans ses procédures les principes fondamentaux de la commande publique, dont le principe d'impartialité. Pour ce faire, la commune doit s'attacher pour ses prochaines consultations à prévenir, détecter et corriger les risques d'atteinte à ce principe en sollicitant, dans les cahiers des charges, des déclarations d'intérêts auprès des candidats potentiels, et en tirant les conséquences de possibles conflits d'intérêts.

Recommandation

4. Appliquer les principes fondamentaux de la commande publique, notamment celui d'impartialité, à l'ensemble des contrats en relevant. *Non mise en œuvre.*

ANNEXES

| | |
|--|----|
| annexe 1 : présentation de la commune | 53 |
| annexe 2 : fiabilité et l'analyse financière..... | 54 |
| annexe 3 : la zone d'aménagement concertée, le cadre juridique | 58 |

annexe 1 : présentation de la commune

tableau 5 : nombre de logements autorisés à Aigues-Vives par type

| Années | Logements individuels purs | Logements individuels groupés | Logements collectifs | Nombre total de logements autorisés |
|---------------|----------------------------|-------------------------------|----------------------|-------------------------------------|
| 2014 | 16 | 3 | 0 | 19 |
| 2015 | 14 | 11 | 0 | 25 |
| 2016 | 26 | 4 | 0 | 30 |
| 2017 | 24 | 4 | 0 | 28 |
| 2018 | 12 | 4 | 0 | 16 |
| 2019 | 9 | 2 | 0 | 11 |
| Totaux | 101 | 28 | 0 | 129 |

Source : commissariat général au développement durable, statistique.developpement-durable.fr

annexe 2 : fiabilité et l'analyse financière

tableau 6 : l'état de la dette au compte administratif et au compte de gestion

| Etude de l'endettement | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|------------------|
| Comparaison CA (nota. tableaux A2) / CG | | | | | | |
| Capital restant dû au 31/12 au CA | 3 434 804,07 | 3 239 579,67 | 3 073 696,41 | 2 883 105,92 | 2 713 977,70 | 2 567 749,66 |
| Compte 1641 au CG | 3 441 829,09 | 3 247 093,31 | 3 078 112,70 | 2 914 152,99 | 2 744 274,68 | 2 600 560,14 |
| Différence constatée | 7 025,02 | 7 513,64 | 4 416,29 | 31 047,07 | 30 296,98 | 32 810,48 |
| Charges d'intérêts au 31/12 sur CA | 94 383,77 | 83 235,59 | 72 640,33 | 65 522,75 | 60 644,20 | 54 139,56 |
| Compte 66111 au CG | 94 383,77 | 83 235,59 | 72 640,33 | 65 503,95 | 60 644,20 | 54 139,56 |
| Différence constatée | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -18,80 | 0,00 | 0,00 |

Source : comptes administratifs et comptes de gestion

tableau 7 : les taux de réalisation des dépenses d'investissement du budget principal

| Budget principal (budget primitif + décisions modificatives) en € | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Moyenne |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|
| Investissement | | | | | | | |
| Dépenses prévues | 1 399 382 | 1 508 344 | 1 563 467 | 1 475 574 | 1 400 920 | 2 211 493 | |
| Dépenses réalisées | 776 924 | 792 932 | 1 076 148 | 1 163 676 | 463 343 | 2 043 116 | |
| <i>Dont mandats émis</i> | 776 924 | 792 932 | 1 076 148 | 1 163 676 | 463 343 | 1 606 103 | |
| <i>Dont restes à réaliser au 31 décembre</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 437 012 | |
| Taux de réalisation des dépenses réelles | 55,52 % | 52,57 % | 68,83 % | 78,86 % | 33,07 % | 92,39 % | 63,54 % |
| Taux de réalisation des dépenses réelles hors restes à réaliser | 55,52 % | 52,57 % | 68,83 % | 78,86 % | 33,07 % | 72,63 % | 60,25 % |
| Recettes prévues | 1 399 382 | 1 508 344 | 1 563 467 | 1 475 574 | 1 400 920 | 2 211 493 | |
| Recettes réalisées | 1 054 574 | 922 678 | 829 103 | 1 193 911 | 982 630 | 1 327 725 | |
| <i>Dont titres émis</i> | 1 054 574 | 922 678 | 829 103 | 1 193 911 | 982 630 | 1 306 096 | |
| <i>Dont restes à réaliser au 31 décembre</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 21 628 | |
| Taux de réalisation des recettes réelles | 75,36 % | 61,17 % | 53,03 % | 80,91 % | 70,14 % | 60,04 % | 66,78 % |
| Taux de réalisation des recettes réelles hors restes à réaliser | 75,36 % | 61,17 % | 53,03 % | 80,91 % | 70,14 % | 59,06 % | 66,61 % |

Source : CRC d'après les comptes de gestion 2014-2018 et le compte administratif 2019

tableau 8 : les taux de réalisation des dépenses de fonctionnement du budget principal

| Budget principal (BP+DM) en € | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Moyenne |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|
| Fonctionnement | | | | | | | |
| Dépenses prévues | 2 339 373 | 2 400 931 | 2 340 600 | 2 446 200 | 2 376 600 | 2 427 423 | |
| Dépenses réalisées | 1 850 187 | 1 920 478 | 1 755 217 | 1 809 864 | 1 884 276 | 1 863 520 | |
| Taux de réalisation des dépenses réelles | 79,09% | 79,99% | 74,99% | 73,99% | 79,28% | 76,77% | 77,35% |
| Recettes prévues | 2 339 373 | 2 400 931 | 2 340 600 | 2 446 200 | 2 376 600 | 2 427 423 | |
| Recettes réalisées | 2 492 913 | 2 476 924 | 2 455 424 | 2 469 394 | 2 633 241 | 2 605 766 | |
| Taux de réalisation des recettes réelles | 106,56% | 103,17% | 104,91% | 100,95% | 110,80% | 107,35% | 105,62% |

Source : CRC d'après les comptes de gestion 2014-2018 et le compte administratif 2019

BP = budget primitif, DM = décisions modificatives

tableau 9 : les recettes à classer ou à régulariser au 31 décembre

| Compte 471 Recettes à régulariser (solde crédits) | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|------------------|------------------|-----------------|-----------------|------------------|-----------------|
| Cpte 4711 Versement des régisseurs | 1 394,00 | 1 555,00 | 0,00 | 927,00 | 0,00 | 0,00 |
| Cpte 47138 Autres recettes perçues avant titrage | 0,00 | 35 453,87 | 0,00 | 2 661,19 | 0,00 | 635,28 |
| Cpte 471411 Excédent à réimputer - personnes physiques | 0,00 | 80,00 | 0,00 | 0,00 | 54,30 | 0,00 |
| Cpte 471412 Excédent à réimputer - personnes morales | 0,00 | 0,00 | 1 569,00 | 0,00 | 14 276,60 | 0,00 |
| Cpte 4718 Autres recettes à régulariser | 30 287,60 | 127,90 | 877,90 | 866,31 | 371,90 | 371,90 |
| Totaux | 31 681,60 | 37 216,77 | 2 446,90 | 4 454,50 | 14 702,80 | 1 007,18 |

Source : CRC selon les comptes de gestion

tableau 10 : les dépenses à classer ou à régulariser au 31 décembre

| Compte 472 Dépenses à régulariser (solde débit) | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|------------------|------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Cpte 47211 Remb. Annuités d'emprunts | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 3 765,45 | 3 762,68 | 7 596,80 |
| Cpte 47218 autres dépenses à classer ou régulariser | 31 805,02 | 16 139,34 | 2 886,70 | 3 087,68 | 4 254,72 | 1 367,72 |
| Totaux | 31 805,02 | 16 139,34 | 2 886,70 | 6 853,13 | 8 017,40 | 8 964,52 |

Source : CRC à partir des comptes de gestion

tableau 11 : actif immobilisé au budget principal

| Comptes du budget principal | État de l'actif 2016 du comptable conforme au compte de gestion | Inventaire 2016 de la commune* | Écarts | État de l'actif 2018 du comptable conforme au compte de gestion | Inventaire 2018 de la commune* | Écarts |
|--|---|--------------------------------|----------------|---|--------------------------------|----------------|
| Cpte 20 - Immobilisations incorporelles | 272 238 | 95 913 | -176 325 | 303 532 | 120 253 | -183 279 |
| Cpte 21 - Immobilisations corporelles | 22 059 564 | 23 627 927 | 1 568 363 | 23 137 774 | 25 204 801 | 2 067 027 |
| Cpte 23 - Immobilisations en cours | 3 747 333 | 2 915 807 | -831 526 | 4 017 595 | 3 028 704 | -988 891 |
| Cpte 27 - Autres immobilisations financières | 305 | 33 496 | -33 191 | 305 | 33 496 | 33 191 |
| Total net en euros | 26 079 440 | 26 673 143 | 527 321 | 27 459 206 | 28 387 254 | 928 048 |

Source : comptes de gestion, états de l'actif et inventaires immobiliers

* hors maîtrise d'œuvre route de la gare pour 3 409 €

tableau 12 : le ratio d'intégration des immobilisations corporelles du budget principal

| Compte du BP en euros | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Compte 21 - Immobilisations corporelles | 20 936 585 | 21 451 397 | 22 059 564 | 22 938 465 | 23 137 774 | 23 956 764 | 24 328 875 |
| Compte 231 - Immobilisations en cours | 3 421 467 | 3 473 055 | 3 747 333 | 3 941 896 | 4 017 595 | 4 616 534 | 4 823 678 |
| Ratio 23/21 en % | 16% | 16% | 17% | 17% | 17% | 19% | 20% |

Source : CRC à partir des comptes de gestion

BP = budget principal

tableau 13 : les taux de fiscalité

| | Taux votés (%) | Taux moyens de la strate (%) |
|--|------------------|--------------------------------|
| Taxe d'habitation (y compris sur locaux vacants) | 10,00 | 13,40 |
| Taxe foncière sur les propriétés bâties | 15,00 | 17,65 |
| Taxe foncières sur les propriétés non bâties | 61,32 | 49,37 |

Source : fiches de la direction générale des collectivités locales

**tableau 14 : subventions de fonctionnement
versées aux associations et au centre communal d'actions sociales**

| En € | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Moyenne annuelle |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|------------------|
| Subventions aux associations (y compris exceptionnelles) | 58 674 | 57 605 | 63 284 | 63 014 | 60 201 | 62 381 | 40 207 | 60 860 |
| Subventions au CCAS | 30 000 | 40 000 | 30 000 | 30 000 | 30 000 | 30 000 | 30 000 | 31 667 |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

CCAS = centre communal d'actions sociales

tableau 15 : le financement des investissements

| en € | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Cumul sur les années |
|---|----------------|----------------|-----------------|------------------|----------------|------------------|----------------|----------------------|
| CAF nette ou disponible (C) | 433 121 | 361 710 | 531 226 | 495 571 | 579 086 | 598 531 | 604 216 | 3 603 462 |
| TLE et taxe d'aménagement | 48 622 | 100 335 | 131 832 | 77 682 | 102 781 | 127 259 | -3 714 | 584 797 |
| + Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) | 123 633 | 92 542 | 78 365 | 82 819 | 120 810 | 152 008 | 48 140 | 698 317 |
| + Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation | 102 808 | 31 787 | 48 204 | 433 410 | 68 005 | 92 374 | 62 166 | 838 753 |
| + Attributions de compensation reçues en investissement | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| + Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier) | 74 505 | 49 357 | 14 258 | 0 | 21 034 | 78 130 | 31 400 | 268 684 |
| + Produits de cession | 11 000 | 5 931 | 0 | 0 | 0 | 800 | 28 000 | 45 731 |
| = Recettes d'inv. hors emprunt (D) | 360 569 | 279 952 | 272 658 | 593 911 | 312 630 | 450 571 | 165 991 | 2 436 281 |
| = Financement propre disponible (C+D) | 793 690 | 641 662 | 803 884 | 1 089 482 | 891 716 | 1 049 102 | 770 208 | 6 039 744 |
| <i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i> | <i>140,8%</i> | <i>107,3%</i> | <i>88,6%</i> | <i>109,0%</i> | <i>303,9%</i> | <i>72,6%</i> | <i>136,5%</i> | |
| - Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie) | 563 571 | 598 197 | 907 168 | 999 717 | 293 464 | 1 445 566 | 564 333 | 5 372 014 |
| = Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre | 230 119 | 43 465 | -103 284 | 89 766 | 598 252 | -396 463 | 205 874 | 667 729 |
| = Besoin (-) ou capacité (+) de financement | 230 119 | 43 465 | -103 284 | 89 766 | 598 252 | -396 463 | 205 874 | 667 729 |
| Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global | 230 119 | 43 465 | -103 284 | 89 766 | 598 252 | -396 463 | 205 874 | 667 729 |

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

TLE = taxe locale d'équipement

annexe 3 : la zone d'aménagement concertée, le cadre juridique

La prévention des conflits d'intérêts

Selon un rapport sur la corruption dans l'Union européenne, établi par la commission européenne, 55 % des entreprises françaises mentionnent l'existence de soumissions concertées et 53 % d'entre elles évoquent des conflits d'intérêts au stade de l'évaluation des offres¹³⁴. La question du manque d'impartialité d'un AMO en procédure de choix d'un aménageur a été traitée récemment par les juridictions financières¹³⁵.

Les principes fondamentaux de la commande publique

Les principes fondamentaux s'imposent à tous les contrats

Le code des marchés publics adopté en 2001, et en vigueur jusqu'au 1^{er} avril 2016, consacrait dans son article 1^{er} : « les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures ». Dans sa décision n° 2003-473-DC du 26 juin 2003 le Conseil constitutionnel a reconnu le caractère fondamental de l'un de ces principes, celui d'égalité devant la commande publique.

Les principes fondamentaux¹³⁶ de la commande publique sont désormais énoncés à l'article L. 3 du code de la commande publique : « Les acheteurs et les autorités concédantes respectent le principe d'égalité de traitement des candidats à l'attribution d'un contrat de la commande publique. Ils mettent en œuvre les principes de liberté d'accès et de transparence des procédures, dans les conditions définies dans le présent code. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics ».

Ces principes fondamentaux sont opposables à tout contrat de la commande publique, quelle que soit sa nature ou quel que soit son montant. Ils ne s'imposent pas seulement aux contrats soumis aux procédures formalisées. Les marchés, conclus sans formalités préalables¹³⁷ et les concessions d'aménagement¹³⁸ sont également soumises aux mêmes principes (article L. 2 alinéa 2 du code de la commande publique et Conseil d'État du 15 mars 2019, Sagem).

L'impartialité, un nouveau principe jurisprudentiel

Le principe d'impartialité est un nouveau principe fondamental¹³⁹ dégagé par le Conseil d'État dans un arrêt du 14 octobre 2015. Dans le cadre de la commande publique sa méconnaissance est « constitutive d'un manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence ». Ce principe a de nouveau été affirmé en 2018 (Conseil d'État, *SIOM de la Vallée de la Chevreuse*, 12 septembre 2018).

Dans l'affaire jugée en 2015, relative à la région Nord-Pas-de-Calais, le Conseil d'État a considéré que le principe d'impartialité avait été violé dès lors qu'une personne, chargée d'une mission d'AMO, avait participé à la rédaction du cahier des charges et à l'analyse des offres alors qu'elle avait exercé, moins de

¹³⁴ Annexe France au rapport anti-corruption de l'Union européenne, rapport de la commission au conseil et au parlement européen, 2014.

¹³⁵ CRC Bourgogne Franche Comté, 2019, *Commune de Chevigny-Saint-Sauveur*.

¹³⁶ Le nouveau code n'évoque pas expressément les « principes fondamentaux » mais le rapport au Président de la République les identifie ainsi. Rapport relatif à l'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique, journal officiel n° 0281 du 5 décembre 2018, texte n° 19.

¹³⁷ Conseil d'État, avis, 29 juillet 2002, *Société MAJ Blanchisseries de Pantin*, Cour de justice des communautés européennes, 20 octobre 2005, *Commission contre France*, affaire C-264/03, paragraphe 33.

¹³⁸ La définition proposée par le code de la commande publique (article L. 2. alinéa 2) ne permet aucune hésitation : les contrats de la commande publique sont soit des marchés publics, soit des contrats de concession.

¹³⁹ Ou principe général du droit.

deux ans auparavant, des fonctions de direction au sein de l'une des entreprises soumissionnaires. La procédure de passation du marché a en conséquence été annulée.

Le Conseil d'État met en exergue, comme motif d'annulation de la procédure, le caractère encore très récent de la collaboration de l'AMO avec l'entreprise soumissionnaire, à un haut niveau de responsabilité pouvant « légitimement faire naître un doute sur la persistance de tels intérêts et par voie de conséquence sur l'impartialité de la procédure suivie ».

Le juge administratif estime que la méconnaissance du principe d'impartialité en matière de passation d'un marché public entache la régularité du marché et constitue un conflit d'intérêts (tribunal administratif de Pontoise, 6 novembre 2018, *Société Passavant Impianti*).

Il en a été jugé de même en matière de concession d'aménagement (Conseil d'État, 15 mars 2019, *Sagem*).

L'assistance à maîtrise d'ouvrage est une prestation de services exposée au risque de conflit d'intérêts

L'article 24 de la directive 2014-24-UE définit le conflit d'intérêts comme « toute situation dans laquelle des membres du personnel du pouvoir adjudicateur ou d'un prestataire de services de passation de marché agissant au nom du pouvoir adjudicateur qui participent au déroulement de la procédure ou sont susceptibles d'en influencer l'issue ont, directement ou indirectement, un intérêt financier, économique ou un autre intérêt personnel qui pourrait être perçu comme compromettant leur impartialité ou leur indépendance dans le cadre de la procédure de passation d'un marché ».

L'article 57 (4^e, paragraphes d et e) prévoit l'exclusion des candidats de la procédure lorsque « le pouvoir adjudicateur dispose d'éléments suffisamment plausibles pour conclure que l'opérateur économique a conclu des accords avec d'autres opérateurs économique en vue de fausser la concurrence » ou « qu'il ne peut être remédié à un conflit d'intérêts au sens de l'article 24 par d'autres mesures moins intrusives ». Ces éléments ont été transposés en droit national par l'article L. 2141-10 du code de la commande publique.

Le juge administratif contrôle la régularité des contrats de la commande publique en se fondant sur l'examen de l'impartialité du pouvoir adjudicateur et l'éventuelle existence d'un conflit d'intérêts (Conseil d'État, 9 mai 2012, *Commune de Saint Maur des Fossés*). Il examine à cet effet le rôle et l'influence d'un intervenant dans la procédure d'attribution. Le conflit d'intérêts fait effectivement peser le risque que le pouvoir adjudicateur public « se laisse guider par des considérations étrangères au marché en cause et qu'une préférence soit donnée à un soumissionnaire de ce seul fait. Un tel conflit d'intérêts est donc susceptible de constituer une violation du droit » (Cour de justice de l'Union européenne, 12 mars 2015, *eVigilo Ltd*).

La mission d'AMO, prévue par l'article 6 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, consiste en une assistance générale à caractère administratif, financier et technique. Elle peut ainsi inclure une assistance auprès de l'acheteur public pour la réalisation d'une procédure de marché public ou de concession d'aménagement, incluant l'aide à la sélection de candidats.

Dans ce cadre l'AMO est une prestation de services exposée au risque de conflits d'intérêts et, par là même, faisant potentiellement naître un risque en matière de régularité des contrats.

Les liens interpersonnels sont également une source de risque

Au-delà des relations entre les organismes publics et privés, la juridiction d'appel a reconnu que les liens personnels étroits que les individus peuvent entretenir avec le pouvoir adjudicateur, peuvent également faire naître des doutes légitimes sur l'impartialité de la procédure (cour administrative d'appel de Bordeaux, 12 juin 2018, *Société Convergences Public-Privé*).

Certaines professions sont soumises, dans le cadre de la prévention des conflits d'intérêts, à des obligations déontologiques renforcées

Certaines professions, pouvant participer aux contrats et procédures liées à la création et la réalisation d'une ZAC sont soumises à des obligations déontologiques renforcées sur la prévention des conflits d'intérêts :

- les architectes ;
- les géomètres experts ;
- les avocats.

Les architectes sont soumis à un code de déontologie¹⁴⁰ qui mentionne dans son article 8 l'obligation d'éviter toute confusion d'activités, de fonctions et de responsabilités générant une ambiguïté pouvant entraîner méprise, tromperie ou un avantage, et dans son article 13 l'interdiction des conflits d'intérêts.

Pour les géomètres-experts le titre IV du décret n° 96-478 du 31 mai 1996, modifié par décret n° 2014-38 du 16 janvier 2014 indique à son article 45¹⁴¹ les règles de probité et d'éthique, et à son article 46 l'obligation d'indépendance.

La profession des avocats s'est dotée d'un code de déontologie formalisé paru en 2005, le règlement intérieur national, promulgué au journal officiel, sous la forme d'une décision à caractère normatif, le 12 juillet 2007. Pris sur le fondement juridique de l'article 21-1 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 et du décret n° 2005-790 du 12 juillet 2005, ce code, ou règlement intérieur national est applicable à tous les avocats. Un manquement déontologique peut, ainsi, justifier une sanction disciplinaire dans le cadre de la procédure ordinaire et, tout à la fois, matérialiser une faute civile susceptible d'engager sa responsabilité civile à l'égard de la victime. L'article 4 du règlement intérieur national de la profession d'avocat prévoit que « l'avocat ne peut être le conseil, le défenseur, ou le représentant de plusieurs parties dans une même affaire s'il y a conflit entre leurs intérêts ou, sauf accord des parties, s'il existe un risque sérieux d'un tel conflit ».

L'acheteur public a un devoir de vigilance dans l'évaluation des risques

La prévention et la détection du risque

La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique¹⁴² prévoit dans son article 1^{er} que « les personnes titulaires d'un mandat électif local ainsi que celles chargées d'une mission de service public exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts ». Le législateur admet, pour les élus ou fonctionnaires, qu'au-delà d'une situation réelle et effective de conflits d'intérêts, cette dernière peut être seulement apparente. Dans les observations formulées par le Gouvernement sur la décision n° 2013-676-DC du 9 octobre 2013 du Conseil constitutionnel portant sur cette loi, il est précisé que « cette approche intègre autant le conflit réel que le conflit potentiel ou apparent, c'est-à-dire la situation dans laquelle les intérêts de la personne sont susceptibles d'être regardés comme de nature à influencer sa manière de servir, sans que cela soit le cas effectivement ». C'est une consécration de la théorie de l'apparence, pour laquelle l'apparence d'un potentiel conflit doit suffire à faire naître un doute légitime sur l'impartialité des procédures.

Afin d'éviter toute atteinte aux principes fondamentaux de la commande publique, le pouvoir adjudicateur doit prendre les mesures permettant de prévenir, de détecter et de corriger de manière efficace des conflits d'intérêts. C'est à la personne publique qu'il appartient de rétablir l'impartialité en cas de doute sérieux (Conseil d'État, 14 octobre 2015). Il peut être délicat pour une collectivité engageant une procédure de sélection de candidatures, et en amont du dépôt formel de celles-ci, d'anticiper sur de potentiels, mais

¹⁴⁰ https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=5E1C1FB40C1FEB2F20D5B3E9E64BA090.tplgfr32s_2?cidTexte=LEGITEXT000006074232&dateTexte=20200224.

¹⁴¹ Comité de pilotage de projet de la ZAC du 6 octobre 2011.

¹⁴² Modifiée par les lois n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 et n° 2017-1339 du 15 septembre 2017.

virtuels, conflits d'intérêts. Afin de prévenir ces risques elle peut utilement solliciter une information explicite. Le formulaire « DC1 » est un modèle de présentation de candidature qui permet en effet à l'acheteur d'identifier le candidat qui se présente seul ou en groupement d'entreprises. Il prévoit que le candidat déclare sur l'honneur ne pas entrer dans l'un des cas l'interdisant de soumissionner, dont l'article L. 2141-11 du code de la commande publique sur les conflits d'intérêts. La collectivité peut approfondir cette information en sollicitant expressément une déclaration d'intérêts auprès des candidats.

En matière de détection du risque, le juge a relevé que le doute sérieux ne se limite pas seulement au décisionnaire, c'est-à-dire à la personne attribuant le contrat pour le compte de la collectivité, mais à l'ensemble des personnes ayant participé « à une procédure d'adjudication d'un marché dans des conditions leur permettant d'influencer la procédure ». Dans le cas d'espèce soumis au juge (Conseil d'État, 14 octobre 2015), la contribution à la rédaction du cahier des clauses techniques particulières et à l'analyse des offres des candidats a caractérisé cette influence.

Le doute sérieux survient alors même que la personne ayant cette influence ne détient plus au moment de la procédure de sélection, d'intérêts dans l'entreprise attributaire du marché, pourvu, selon la théorie de l'apparence, que la persistance de tels intérêts puisse être supposée. Le caractère encore très récent d'une collaboration (deux ans), à un haut niveau de responsabilité, fait légitimement naître, selon le juge, ce doute.

La correction du risque

Face à un doute sérieux, la collectivité doit continuer d'assurer le respect des principes fondamentaux, tels que l'égalité de traitement tout au long de la procédure mais également l'impartialité. L'article 5 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics impose au pouvoir adjudicateur de prendre les mesures appropriées pour que la concurrence ne soit pas faussée par la participation préalable directe ou indirecte à la préparation de la procédure d'un opérateur économique, qui aurait eu accès à des informations ignorées des autres candidats ou soumissionnaires. Elle doit ainsi remettre à l'ensemble des candidats une information strictement identique.

En matière d'impartialité, le juge (Conseil d'État, 14 octobre 2015) relève qu'il était loisible à la collectivité en cause, qui avait, une fois connue la candidature de la société avec laquelle la personne avait des liens, connaissance du risque, de « mettre en œuvre toute mesure en vue de lever ce doute légitime ». La simple délivrance d'une information strictement identique à l'ensemble des candidats peut ne pas être suffisante. Les mesures peuvent aller jusqu'à l'exclusion d'un opérateur économique. La détention d'informations confidentielles par un individu, éventuellement obtenue à l'occasion d'une mission d'AMO, peut conférer à son employeur, candidat à un marché, un avantage de nature à rompre l'égalité entre les concurrents et obligeant l'acheteur public à prendre les mesures propres à la rétablir (Conseil d'État, 12 septembre 2018, *SIOM Vallée de la Chevreuse*).

Selon l'article L. 2141-11 du code de la commande publique, l'acheteur qui envisage d'exclure un opérateur économique en application des dispositions relatives au conflit d'intérêts doit le mettre à même de présenter ses observations afin d'établir dans un délai raisonnable et par tout moyen qu'il a pris les mesures nécessaires pour corriger les manquements précédemment énoncés et, le cas échéant, que sa participation à la procédure de passation du marché n'est pas susceptible de porter atteinte à l'égalité de traitement. Le jugement du tribunal administratif de Cergy Pontoise (6 novembre 2018, *Société Passavant Impianti*) relève qu'il incombait alors au syndicat concerné « avant l'attribution du marché en litige, de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir que son AMO (Artélia) n'influence pas la procédure au profit des sociétés OTV et Stereau. En particulier, il lui appartenait d'écarter la société Artélia des réunions de négociation conduites avec le groupement Stereau, de lui retirer la responsabilité de l'élaboration du rapport d'analyse des offres et d'en confier la rédaction aux deux autres sociétés membres du groupement d'AMO avec l'appui, le cas échéant, de ses services techniques ou d'un consultant extérieur recruté à cette seule fin ».

tableau 16 : les coûts acquittés par la commune

| en € TTC | Etudes (de faisabilité et préalables) | Contrat d'AMO | autres frais (publicité marchés) | Total |
|------------------------|---------------------------------------|------------------|----------------------------------|-------------------|
| ADELE SFI | | 2 400,00 | | 2 400,00 |
| CGCB | | 11 400,00 | | 11 400,00 |
| CHIVAS géomètre expert | | 840,00 | | 840,00 |
| BOAMP | | | 1 620,00 | 1 620,00 |
| Le Moniteur | | | 925,20 | 925,20 |
| Le Réveil du Midi | | | 139,96 | 139,96 |
| MEDIAE | 5 261,80 | | | 5 261,80 |
| EGSA | 2 579,17 | | | 2 579,17 |
| BOSC | 7 953,40 | | | 7 953,40 |
| CSDINGENIEURS | 6 697,60 | | | 6 697,60 |
| RELIEF | 13 156,00 | | | 13 156,00 |
| BGP | 1 495,00 | | | 1 495,00 |
| SEGARD | 61 133,40 | | | 61 133,40 |
| Autres (à préciser) | | | | 0,00 |
| Total | 98 276,37 | 14 640,00 | 2 685,16 | 115 601,53 |

Source : commune

GLOSSAIRE

| | |
|-------|---|
| AMO | assistance à maîtrise d'ouvrage |
| CGCT | code général des collectivités territoriales |
| CRC | chambre régionale des comptes |
| HT | hors taxes |
| Insee | Institut national de la statistique et des études économiques |
| k€ | kilo euros = millier d'euros |
| M€ | million d'euros |
| PDG | président directeur général |
| PETR | pôle d'équilibre territorial et rural |
| PLU | plan local d'urbanisme |
| PMR | personne à mobilité réduite |
| PPRI | plan de prévention des risques d'inondation |
| SCoT | schéma de cohérence territoriale |
| SCP | société civile professionnelle |
| TTC | toutes taxes comprises |
| TVA | taxe sur la valeur ajoutée |
| ZAC | zone d'aménagement concerté |

**Réponses aux observations définitives
en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières**

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 29 juin 2021 de M. Jacky Rey, maire d'Aigues-Vives.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie

sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie@crtc.ccomptes.fr

 **@crococcitanie**