

**Chambre régionale des comptes de Languedoc Roussillon**

**Rapport d'observations définitives en date du 18 janvier 2007**

**Commune de Mende (Lozère)**

**Destinataire : Monsieur le maire de Mende (Lozère)**

**Exercices 1999 et suivants,**

**Délibérations de la chambre : 24 mai 2006 (observations provisoires) et  
14 novembre 2006 (observations définitives)**

**Réponses aux observations provisoires : les 18, 25 août et 5 septembre 2006**

**Réponses aux observations définitives : 8 janvier 2007**

**Document devenu communicable le 4 avril 2007**

**Rapport d'observations définitives n°076/022 du 18 janvier 2007**

**COMMUNE DE MENDE**

**Exercices 1999 et suivants**

1 - RAPPEL DE LA PROCEDURE	2
2 - PRESENTATION DE LA COMMUNE DE MENDE	2
3 - LA FIABILITE DES COMPTES ET L'INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE	3
3-1 L'état de la dette.....	3
3-2 L'actif immobilisé.....	3
3-3 Les cessions d'immobilisations.....	3
3-4 La gestion des subventions .....	4
3-5 L'information budgétaire et comptable relative au service annexe de l'eau et de l'assainissement.....	5
4 - LA SITUATION FINANCIERE	5
4-1 Les conditions de l'exploitation .....	5
4-2 La capacité d'autofinancement et la gestion de la dette .....	6
4-3 L'exploitation et les ressources longues .....	7
5 - l'operation de la zac des ramilles	7
5-1 La présentation de l'opération.....	7
5-2 Les modalités de création de la ZAC .....	8
5-2.1 Le conseil municipal et les objectifs de la ZAC.....	8
5-2.2 La procédure de concertation et le code de l'urbanisme .....	9
5-3 L'implantation d'une "Très grande surface". .....	10
5-4 Les coûts générés par la définition et la conduite de l'opération .....	11
5-4.1 Le calendrier de réalisation a été perdu de vue.....	11
5-4.2 Les études préliminaires et la nature du terrain .....	13
5-4.3 La réalisation du carrefour giratoire d'accès à la ZAC des Ramilles .....	14
5-4.4 La gestion du marché de maîtrise d'œuvre .....	16
5-4.5 La gestion des acquisitions et des cessions foncières .....	18
5-4.6 La gestion financière de la ZAC .....	20

## **1 – RAPPEL DE LA PROCEDURE**

*Aux termes de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières « 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 de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».*

*La chambre régionale des comptes a examiné la gestion de la commune de Mende pour les exercices 1999 et suivants.*

*Elle a centré ses observations sur la fiabilité des comptes, la situation financière ainsi que sur les modalités de gestion d'une opération d'aménagement (ZAC des Ramilles).*

## **2 – PRESENTATION DE LA COMMUNE DE MENDE**

La ville de Mende est le centre historique, administratif et économique du département de la Lozère, département rural. Elle regroupe une population de 13 103 habitants (recensement de 1999), ce qui représente une croissance de 3,5 % depuis 1990 (12 667 habitants). *Selon le maire, son bassin de vie représenterait 20 % de la population, 25 % de l'activité économique et 40 % des emplois du département de la Lozère.*

*Depuis 10 ans, la commune a enregistré une augmentation de ses emplois de plus de 1 000, soit une croissance de 20 % qui se traduit par un taux de chômage (5,5 %) inférieur à celui de la région Languedoc Roussillon.*

La ville de Mende mène une politique soutenue en matière d'équipements publics culturels (médiathèque, salle de spectacles et de congrès, espace pour les jeunes) et d'urbanisme (lotissements et aménagements de zones d'activités économiques et de parcs technologiques à destination de divers secteurs économiques : industrie du bois, du bijou, TIC, tourisme, économie numérique).

L'importance accordée aux nouvelles technologies de l'information avec la création du POLEN (le Pôle Lozérien d'Economie Numérique Mende est un équipement au service des besoins nouveaux des porteurs de projets orientés vers les technologies de l'information et de la communication), d'une pépinière d'entreprises innovantes et d'un centre TIC doit être soulignée.

La commune est membre de plusieurs établissements de coopération intercommunale : syndicat mixte d'étude et de promotion de l'axe européen, syndicat mixte d'étude et de promotion pour une 5<sup>ème</sup> université en Midi-Pyrénées, syndicat pour l'aménagement et le développement économique autour de la RN88 en Lozère, syndicat mixte de gestion de l'EDML (Ecole départementale de musique de la Lozère), SIVU « Lot Colagne », syndicat départemental d'électrification et d'équipement de la Lozère et Communauté de communes de la Haute vallée d'Olt (créée en décembre 2001).

### **3-1 L'état de la dette**

Le précédent contrôle de la chambre avait révélé des discordances entre le solde du compte d'emprunt, les tableaux d'amortissement du poste comptable et l'état du passif de l'ordonnateur. Le comptable avait adressé un tableau des opérations d'ordre effectuées en 2001 qui devaient permettre de rétablir la conformité entre la situation comptable et l'état de la dette de l'ordonnateur.

Au terme de l'exercice 2001, des différences subsistent pour le budget principal (différences de 20 107,67 € en 2001, 604 956,38 € en 2002 et 7 527,01 € en 2003).

Les services de l'ordonnateur ont confirmé ces discordances et indiqué que les travaux de rapprochement avec le poste comptable, en vue notamment de la mise en place du logiciel HELIOS, auraient permis d'établir la concordance au 31 décembre 2005.

La chambre prend acte de cette information.

### **3-2 L'actif immobilisé**

En application de l'instruction budgétaire et comptable M14, un état de l'actif (pour les exercices pairs) et un état des flux d'immobilisations (pour les exercices impairs) doivent être établis à partir de l'inventaire des immobilisations tenu par les services de l'ordonnateur.

L'instruction a révélé de nombreuses discordances entre l'état de l'actif (exercices 2000 et 2002) et le montant des immobilisations figurant aux comptes de gestion. Il en est de même pour l'état des flux des immobilisations de l'année 2003 par rapport au compte de gestion de cet exercice. A titre d'illustration, la différence entre le compte de gestion et l'état de l'actif s'élève à 13 571,42 € en 2002. Toutes les formes d'immobilisations sont concernées.

Selon les services de l'ordonnateur, l'actualisation de l'inventaire du patrimoine communal n'a pas permis d'établir la concordance avec l'état de l'actif. Les applications informatiques seraient rigides et incomplètes. Il a été précisé qu'un travail était en cours avec les services du comptable et que l'informatique communale nécessiterait la programmation de nouveaux états.

La chambre prend acte des travaux en cours.

### **3-3 Les cessions d'immobilisations**

L'examen des cessions d'immobilisation a révélé deux difficultés.

La neutralité des opérations comptables de cessions d'immobilisations, au niveau de la section de fonctionnement, n'est pas établie en 1999 et 2000. Les cessions de 1999 et 2000 font apparaître des écarts dans les imputations comptables de moins 30 581 € (- 200 600 F) et plus 108 050 € (+ 708 765 F).

Cette situation résulterait, selon le comptable, de la difficulté pour les services de l'ordonnateur d'établir la valeur nette comptable des immobilisations lors des cessions.

Les cessions enregistrées au compte de résultat ne correspondent pas à l'état annexe des cessions joint au compte administratif (en 2003 : 444 754,49 € à l'état annexe des cessions et 417 319,83 € au compte 775 ; en 2002 : 190 782,14 € à l'état annexe des cessions et 67 536,08 € au compte 775 ; en 2001 : 1 414 097 F à l'état annexe des cessions et 735 917,64 F au compte 775).

Selon le comptable, ces écarts proviendraient de ce que les cessions ne sont pas systématiquement comptabilisées au 31 décembre de l'exercice. Le produit des cessions est imputé sur un compte transitoire (cpt 47 « recettes à régulariser ») dans l'attente de l'établissement des actes authentiques. Les études des notaires les rédigeraient tardivement, parfois en raison des délais propres au service des hypothèques.

La chambre observe que la gestion des cessions d'immobilisations examinées fausse le calcul des résultats annuels puisque les produits de cession ne sont pas retracés dans les comptes des exercices où ils ont été acquis.

Sur le deuxième point, la commune a indiqué que le trésorier accepterait dorénavant la prise en charge budgétaire de l'acte authentique dès la signature chez le notaire.

La chambre en prend acte.

### **3-4 La gestion des subventions**

Conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14, les subventions doivent être classées au bilan de la commune en « subventions transférables » et « subventions non transférables ». Les subventions transférables sont enregistrées au compte 131 et sont reprises au compte de résultat selon la durée d'amortissement ou la dotation d'amortissement du bien acquis. Les subventions «non transférables» sont enregistrées au compte 132 et ne donnent pas lieu à reprise.

La comptabilisation des subventions du budget principal et de quelques budgets annexes (service public de transport de personnes et atelier relais AERO PUB) n'est pas conforme à cette instruction réglementaire.

Au budget principal, le compte 1313 « subventions d'équipement transférables département » mentionne un solde créditeur inchangé de 3 048,98 € de 1999 à 2003. Ce solde a été porté à 6 448,98 € la fin 2003. Les comptes 139 et 777 n'ont pas été mouvementés sur toute la période.

La chambre observe que cette gestion des subventions altère la présentation des résultats. Elle provient, notamment, de l'absence d'états de suivi financier et comptable des subventions permettant leur décomposition en subventions amortissables et non amortissables.

Dans sa réponse, la commune a confirmé cette situation en précisant que les erreurs avaient été corrigées.

La chambre en prend acte.

### 3-5 L'information budgétaire et comptable relative au service annexe de l'eau et de l'assainissement

Le service de l'eau et de l'assainissement est affermé à la Compagnie générale des eaux. La comptabilisation des opérations des deux services donne lieu à un budget annexe et à un compte de gestion uniques pour toute la période sous revue.

En cours d'instruction, les services de l'ordonnateur ont fait état de l'option retenue lors de la création du budget annexe (1992-1993). Il aurait été alors décidé, sur la base d'un arrêté du 12 août 1991 qui prévoyait la possibilité d'appliquer un plan comptable abrégé pour les services affermés, de ne tenir qu'un seul budget quand les deux services étaient affermés.

La chambre reconnaît que transitoirement, au début de son exploitation, le service de l'eau et de l'assainissement pouvait donner lieu à un suivi unique des opérations de l'eau et de l'assainissement. Par la suite la réglementation qui conduit à distinguer précisément les opérations de chaque service devait être appliquée.

Ainsi le code général des collectivités territoriales (article L. 2224-6) ne prévoit de dérogation, à l'élaboration d'un budget par service et à la traduction comptable séparée des opérations des services d'eau et d'assainissement, que pour les communes ou groupements de communes dont la population est inférieure à 3 000 habitants.

De plus, l'instruction codificatrice n° 02-081-M4 du 08 octobre 2002 (titre 1, n° 4/règles propres aux services d'eau et d'assainissement) dispose que «le service de distribution d'eau et le service d'assainissement constituent deux activités distinctes qui sont retracées chacune dans un budget tenu en M49 ».

Enfin l'assujettissement à la TVA, des services d'eau des communes et des groupements de plus de 3 000 habitants, a rendu nécessaire l'établissement de deux budgets distincts pour l'eau et l'assainissement.

La chambre observe que la transparence budgétaire et financière justifie une différenciation des opérations des services d'eau et d'assainissement.

En réponse, la commune a indiqué que cette différenciation serait étudiée.

## 4 – LA SITUATION FINANCIERE

### 4-1 Les conditions de l'exploitation

Les produits et les charges de gestion ont décliné de respectivement 12 % et 10 %. La baisse des recettes de gestion provient de la diminution des contributions directes (- 28 %) et des « dotations, subvention et participations » (- 55 %).

Exercices (montants en k€)	2004	2003	2002	2001	2000
Produits de gestion	10 668	10 965	14 044	12 912	12 136
Charges de gestion	8 174	7 970	10 120	9 692	9 121
Excédent brut de fonctionnement	2 493	2 994	3 924	3 219	3 014

(Source : données du compte de gestion, données consolidées base DELPHI)

La baisse des contributions directes résulte de l'appartenance de la commune, à partir de 2002, à un groupement à taxe professionnelle unique (TPU), qui a généré une diminution des compensations versées par l'Etat au titre de la taxe professionnelle.

La diminution des recettes fiscales a entraîné un fléchissement du coefficient de mobilisation du potentiel fiscal des impôts locaux entre 2000 (CMPF de 102,30 %) et 2003 (CMPF de 64,45 %). Sans tenir compte de la taxe professionnelle, ce coefficient est passé de 121,10 % en 2000 à 119,57 % en 2003.

Les ratios de la commune de Mende situent toujours sa fiscalité à des niveaux plus élevés que les ratios nationaux (91,46 % en 2000 et 58,42 % en 2003).

Les conséquences de la réduction des produits de gestion sur l'exploitation ont été maîtrisées. L'évolution des charges dites de gestion (-10,37 % entre 2000 et 2004) a suivi la baisse des ressources. Plus précisément, les charges de personnel ont été contenues autour de 4 M€ alors que les charges générales ont été fortement diminuées (40 %). Le coefficient de rigidité qui mesure la part des ressources qui est absorbée par des charges fixes (personnel et intérêts de la dette) de la commune de Mende se situe à un niveau satisfaisant de 37,57 % en 2003 (niveau national de 49 % et régional de 46 %).

Dans sa réponse, la commune a indiqué que l'excédent brut de fonctionnement se situerait à 2 953 k€ en 2005.

#### 4-2 La capacité d'autofinancement et la gestion de la dette

La capacité d'autofinancement brute a été légèrement affectée (-8 %) par la décroissance des ressources de gestion. A l'inverse, la forte baisse de la capacité d'autofinancement disponible sur la période (-33,45 %) souligne le poids du remboursement de la dette de la commune au cours de la période.

Exercices (montants en k€)	2004	2003	2002	2001	2000
CAF brute	2 206	2 549	2 223	2 612	2 399
CAF disponible	732	- 147	720	1 196	1 100

(Source : données du compte de gestion, base DELPHI)

La commune a indiqué en réponse que la capacité d'autofinancement disponible de 2003 devrait être « retraitée » afin de tenir compte de la vente d'un atelier relais et du transfert à la communauté de communes de deux emprunts, à la suite du transfert de compétence dans le domaine du sport et de l'incendie. Elle évalue ainsi sa capacité d'autofinancement brute à 2 505 k€ en 2004, après retraitement extra comptable.

Sur la base des données comptables, la capacité de désendettement (nombre d'année d'épargne nécessaire pour rembourser la dette) est supérieure à cinq années, ce qui est excède d'un point le ratio national (entre 4,41 en 2000 et 4,51 en 2003) en restant acceptable. Le rapport de l'encours de la dette sur les recettes réelles de fonctionnement se situe sur toute la période à des niveaux plus élevés que les références nationales. La commune a procédé ces dernières années à un désendettement ; l'évolution négative de la variation de l'encours de sa dette dont le niveau est passé de 13,7 M€ fin 2000 à 10,2 M€ fin 2004 en rend compte.

Exercices (montants en k€)	2004	2003	2002	2001	2000
Variation de l'encours de la dette	- 1 424	- 2 682	197	- 252	543
CAF disponible	732	- 147	720	1 196	1 100
Capacité de désendettement (année)	5,28	5,24	5,90	5,25	5,49
Encours de la dette sur RRF	101,03	114,13	91,58	102,93	101,23
Encours dette sur RRF (national)	Nd	82,84	83,96	77,05	79,06

(Source : données du compte de gestion, logiciel des CRC DELPHI)

La commune a indiqué que l'encours de la dette s'élèverait à 7 339 k€ en 2005 et que, sur la base des statistiques de la Fédération des maires des villes moyennes, il représenterait 80,3 % des recettes de fonctionnement pour Mende alors qu'il serait de 85,2 % pour l'ensemble des villes moyennes.

La chambre en prend note.

#### 4-3 L'exploitation et les ressources longues

Exercices (montants en k€)	2004	2003	2002	2001	2000
Fonds de roulement au 1 <sup>er</sup> janvier	1 399	570	173	174	1 228
Besoin en fonds de roulement	490	510	537	- 382	470
Besoin de financement après dette	144	- 828	1 313	1 377	2 896
Dépenses d'investissement hors dette	3 622	2 629	4 342	4 579	6 570
Dépenses d'équipement brut sur RRF %	27,42	20,43	30,14	32,42	49,88
Ratio national dépenses équipement/RRF	Nd	23,28	21,47	23,95	22,60

(Source : données du comptes de gestion, logiciel des CRC DELPHI)

Le fonds de roulement a décliné de 53,58 % entre 2000 et 2003, sans doute sous l'effet d'une triple ponction : la charge de la dette, les besoins de l'exploitation et le financement d'investissements élevés. L'exploitation mobilise, dans le meilleur des cas, près de 36 % du fonds de roulement, ce qui est élevé et diminue d'autant les ressources disponibles pour l'investissement.

La commune, en reconnaissant la décroissance du fonds de roulement de 53,58 %, souligne en réponse qu'il est repassé, en 2004, au dessus du niveau de l'exercice 2000.

Les dépenses d'investissements ont fortement diminué entre 2000 et 2004 (- 44,87 %). Le niveau élevé des années 2000 à 2002, où le ratio des investissements sur les recettes réelles de fonctionnement excédait nettement les ratios nationaux (49,88 % en 2000 pour un ratio national de 22,60) n'a pu être maintenu.

En réponse au constat de cette diminution, la commune a souligné que l'année 2002 avait été exceptionnelle compte tenu de la réalisation de deux grands projets (mairie annexe et gymnase de la Vernède).

Depuis 2003, la politique d'investissement de la commune est soumise à une révision de son ampleur. Cette modification qui résulte, pour partie, de l'appartenance à la communauté de communes de la Haute vallée d'Olt paraît favorable, compte tenu de la charge de la dette, de l'étroitesse des ressources longues disponibles et de la nécessité de consolider l'épargne nette.

Tout en partageant le constat de la baisse des investissements sur le budget principal, la commune indique qu'elle investirait dans le cadre des budgets annexes.

## **5 – L'OPERATION DE LA ZAC DES RAMILLES**

### **5-1 La présentation de l'opération**

Par délibération du 25 septembre 1997, le conseil municipal décidait d'engager la procédure de création d'une ZAC dans le secteur dit des « Ramilles », situé à la sortie ouest de la ville, entre les berges du Lot et la RN 88 . Cette décision, qui correspondait à un projet ancien, était présentée comme la suite de l'exercice du droit de préemption de la commune dans cette zone, par délibération du 18 juin 1997, afin d'y créer « une zone commerciale ».

Conformément à l'article R. 311-2 du code de l'urbanisme, la commune de Mende a donc pris l'initiative de créer une zone d'aménagement concerté (ZAC) sur la zone communale des Ramilles qu'elle a décidé, en application de l'article R. 311-4 du même code, de réaliser en régie.

Cette zone a pour objet l'aménagement et l'équipement des terrains en vue principalement de la construction de bâtiments à usage de commerce de distribution, de commerces de services, d'hébergements hôtelier et de loisirs, de logements existant à l'intérieur de la ZAC, de logements de fonction liés à l'activité. La surface de la ZAC de 12 ha devait comporter un programme global de construction dont la surface hors œuvre nette (S.H.O.N) était estimée à 25 000 m<sup>2</sup>. La taxe locale d'équipement a été écartée au profit d'une participation des acquéreurs au coût des équipements publics.

La ZAC est créée le 30 juin 1998. Le dossier de réalisation a été approuvé le 8 mars 2000. Deux modifications substantielles ont été apportées, en 2001 et en 2003.

Neuf ans après sa création, l'opération est toujours en cours.

### **5-2 Les modalités de création de la ZAC**

#### **5-2.1 Le conseil municipal et les objectifs de la ZAC**

Le code de l'urbanisme prévoit en son article L. 300-2 que « le conseil municipal délibère sur les objectifs poursuivis (...) avant (...) b) toute création, à son initiative, d'une zone d'aménagement concerté ».

Or les comptes rendus des délibérations du 25 septembre 1997 (engagement du processus de création et définition des modalités de la concertation) et du 30 juin 1998 (décision de création de la ZAC) ne font aucune mention des objectifs que la commune de Mende a entendu poursuivre en procédant à la création de la ZAC des Ramilles.

En effet, si la délibération du 25 septembre 1997 rappelle le texte du code de l'urbanisme en mentionnant qu'« avant toute création de ZAC à l'initiative d'une commune, le conseil municipal doit délibérer sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation », elle conclue par la décision d'engager la procédure de création et de définition des modalités de la concertation. Le compte rendu de cette séance s'intitule significativement : « ZAC des Ramilles, définition des modalités de concertation préalable ».

Lors de la délibération du 30 juin 1998 adoptant la décision de création de la ZAC des Ramilles, le conseil municipal, préalablement à cette décision, aurait pu débattre des objectifs de l'opération. Il n'en a rien été. Cette délibération s'est prononcée sur la création de la ZAC en énonçant uniquement ses principales caractéristiques.

La commune a souligné, en réponse, que le projet avait été largement évoqué dans plusieurs réunions et qu'il avait été tenu compte d'une étude réalisée à la demande de la chambre de commerce et d'industrie. Elle a précisé également que la délibération du 18 juin 1997 comportait l'indication de l'aménagement d'une zone d'activité économique et commerciale.

La chambre souligne que l'observation porte sur le fait que l'application précise des dispositions de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme fait défaut.

#### 5-2.2 La procédure de concertation et le code de l'urbanisme

L'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme dispose que « le conseil municipal délibère (...) sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée d'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées avant (...) b) toute création, à son initiative, d'une zone d'aménagement concerté ».

C'est par sa délibération du 25 septembre 1997 que la commune a déterminé les modalités de la concertation à mettre en œuvre dans le cadre de la procédure de création de la ZAC.

Trois moyens ont été retenus pour définir cette concertation : l'information sur le projet dans le cadre du bulletin d'information municipale, la tenue pendant un mois d'un registre à la disposition du public pour y recueillir des observations ainsi que la réunion d'une commission d'urbanisme élargie comprenant des représentants des chambres de commerce et d'industrie, des métiers et de l'agriculture ainsi que des représentants des consommateurs.

Il ressort de la jurisprudence en matière de concertation les indications suivantes : la concertation doit être nécessairement organisée, ses modalités doivent être précisées par le conseil municipal, dans le respect des dispositions de l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme, et la concertation doit permettre de faire connaître les réactions des intéressés au projet.

A la lumière de ces éléments jurisprudentiels, la chambre observe que la concertation organisée par la commune de Mende ne semble conforme ni aux modalités définies dans la délibération du 25 septembre 1997 ni aux dispositions de l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme.

L'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme dispose que la concertation doit être organisée « pendant toute la durée d'élaboration du projet ». Le projet de création ayant été décidé par la délibération du 25 septembre 1997, il en découle que la période d'élaboration du projet s'étend de la fin septembre 1997 à la fin juin 1998.

Or, d'une part, les exemplaires du bulletin municipal, remis en cours d'instruction, se rapportent à la période d'octobre 1998 à octobre 2005. Il semble donc qu'aucune information sur l'opération n'ait été produite, sous cette forme, pendant la période proprement dite d'élaboration du projet.

D'autre part, si une exposition a porté sur la ZAC pendant un mois, elle a été organisée du 27 mai au 27 juin 1998, terme de la période d'élaboration du projet. La chambre observe que la période ainsi offerte à l'expression d'observation était réduite.

Enfin, la commission élargie ne semble pas avoir exercé sa fonction de recueil d'observations sur le projet. Elle n'a été réunie que le 3 juin 1998, comme l'attestent les convocations remises en cours d'instruction, soit à la fin de la période d'élaboration du projet. Au demeurant, la chambre relève que cette réunion avait pour objectif de présenter « les éléments forts du dossier » et non celui de permettre l'exercice de la concertation. Aucun compte rendu de cette réunion n'a été établi.

En réponse à la chambre, la commune a souligné qu'elle se serait entourée de conseils pour déterminer la procédure de concertation. Elle a également produit des documents complémentaires qui n'apportent pas d'indication sur l'information qui devait être réalisée pendant la phase de concertation. Le premier document, qui n'est pas daté, porte sur l'ouverture de la période de concertation. Le deuxième indique que la concertation est achevée et le troisième n'est pas un bulletin d'information mais un compte rendu de la réunion municipale qui fait le bilan de la concertation.

La chambre souligne que la concertation légale vise à permettre l'expression de réactions au projet d'aménagement dans le temps qui lui est imparti.

### **5-3 L'implantation d'une « Très grande surface »**

La constitution et la réalisation d'une ZAC par une commune obéissent à des étapes définies par le code de l'urbanisme dans ses articles L. 300-1 à L. 300-5 et R. 311-1 et suivants. La commune qui souhaite réaliser une opération d'aménagement procède d'abord à la constitution d'un projet, puis à l'élaboration d'un dossier de création et enfin à la mise au point d'un dossier de réalisation. Chaque étape est conditionnée à l'adoption d'une délibération favorable. La commune doit conserver la maîtrise de son projet et se fixer des objectifs précis.

En réponse à la chambre, la commune a précisé qu'elle s'était impliquée dans la création et la mise en œuvre de la ZAC, à la suite des demandes qui lui avaient été adressées, notamment par la chambre de commerce et d'industrie, et dans le but d'éviter que le secteur passe sous le contrôle exclusif du groupe qui, à diverses reprises, avait souhaité implanter une très grande surface sur le secteur des Ramilles.

Le projet d'équipement commercial du groupe aurait été repoussé à deux reprises, une fois par la commission départementale d'urbanisme commercial (avis défavorable) et une autre fois par la commission départementale d'équipement commercial (avis reporté dans l'attente de la publication du schéma départemental d'équipement commercial).

A la suite de ces refus, le même opérateur, sous une autre raison sociale, aurait obtenu une promesse de vente et envisagé de s'installer sur la zone des Ramilles en 1997. La volonté d'éviter cette installation aurait conduit la commune à préempter le terrain concerné, par délibération du 18 juin 1997, puis à engager le processus de création de la ZAC.

Dès le mois d'août 1997, à une date où le conseil municipal n'avait pas encore décidé du lancement de la ZAC, deux enseignes commerciales ont fait acte de candidature pour l'implantation d'une très grande surface commerciale sur la zone des Ramilles. La commission élargie qui a auditionné en octobre 1997 les deux candidats aurait rendu un avis favorable à la candidature du groupe ayant obtenu la promesse de vente. Cet avis n'a pas été retrouvé par les services de la commune.

Le 17 décembre 1997, le conseil municipal est invité à se prononcer sur le choix de l'opérateur pour l'hypermarché. Or la chambre observe que le processus de création n'est qu'à son début puisque c'est le 25 septembre 1997 que la commune a déterminé les modalités de la concertation.

Par délibération du 16 décembre 1999, le conseil municipal a confirmé le choix du projet du groupe retenu par la commission, en s'engageant à lui céder plusieurs parcelles sur la ZAC des Ramilles et en l'autorisant à déposer un dossier auprès de la commission départementale d'équipement commercial.

Si l'engagement de cession foncière est pris à une date où les conditions financières de cession des terrains n'ont pas été arrêtées et où le bilan prévisionnel de la ZAC n'a pas été déterminé, cette situation devrait être appréciée au regard de l'effet d'entraînement et d'attraction du projet du groupe retenu. C'est ce qui expliquerait que la commune ait procédé à la délivrance d'un permis de construire le 30 mars 2002, avant les délibérations relatives aux cessions foncières concernées (3 juillet 2003 et 2 mars 2004) et les actes notariés correspondants (18 et 19 mai 2004 et 3, 7 et 9 décembre 2004).

La chambre observe que le choix de la commune n'est accompagné d'aucun objectif précis. De plus, l'opérateur commercial sélectionné relevant du groupe disposant de la promesse de vente initiale, il n'apparaît pas établi que la commune ait entièrement réussi à atteindre son objectif visant à soustraire l'intégralité de la zone à son emprise exclusive.

#### **5-4 Les coûts générés par la définition et la conduite de l'opération**

##### **5-4.1 Le calendrier de réalisation a été perdu de vue**

La chambre observe que des délais significatifs se sont écoulés entre la création de la ZAC et l'approbation du dossier de réalisation en mars 2000, puis entre l'approbation du premier dossier modificatif en 2001 et celle du second dossier modificatif en 2004, alors que la seconde modification découle largement des modifications décidées en 2001.

La première modification a porté sur la voirie d'accès à la ZAC et la construction de logements. L'adaptation du plan d'aménagement de la zone a été approuvée par délibération du 10 octobre 2001. La seconde modification, relative à la diminution des infrastructures publiques a été approuvée par délibération du 3 février 2004. L'objet de la seconde modification est précisément décrit dans le rapport de présentation du dossier modificatif de septembre 2003 comme destiné à « intégrer les évolutions du projet découlant entre autre de la première modification, de mettre en concordance les documents composants le dossier de ZAC, de clarifier et préciser la partie réglementaire qu'elle soit ou non consécutive à la présente modification ».

Les aménagements découlant de la première modification ont consisté à revoir les voies publiques, à envisager une voie de service construite par les acquéreurs, à abandonner la construction de zones de stationnement public et à mettre à la charge des cessionnaires la réalisation du réseau pluvial des parcelles privées.

Les modifications, dont les principaux effets ont été de reporter sur les acquéreurs des aménagements qui devaient être réalisés par la commune, ont été élaborées pendant près de deux ans. Les documents examinés en cours d'instruction mettent l'accent sur les difficultés techniques rencontrées dans l'exécution des opérations. Les difficultés géotechniques ayant été cernées dès la fin 2001, la conduite de l'opération d'aménagement a donc contribué à ces délais. Elle résulte d'une définition insuffisante de l'opération et explique les retards relevés par la chambre.

En réponse, la commune a relevé que les études avaient été poursuivies sur la base du dossier initial et que l'avancement des études avait permis de mieux cerner la complexité du site de la ZAC.

La dérive dans la maîtrise des délais a eu des conséquences économiques et financières notables pour l'opération. En effet, l'article R. 311-32 du Code de l'urbanisme disposant que la modification d'une zone d'aménagement concerté est prononcée dans les formes prescrites pour la création de zone, chaque modification a nécessité l'élaboration d'un nouveau dossier de réalisation de la ZAC entraînant des coûts d'études, d'enquêtes et de frais financiers complémentaires.

La chambre observe enfin que les modifications apportées à l'opération sont largement irréversibles, contrairement à ce qui est indiqué dans certains documents examinés.

Ainsi selon le rapport de présentation du dernier état de la ZAC, l'économie générale des orientations d'urbanisme de la commune ne serait pas remise en cause. Les modifications concernant la diminution des infrastructures publiques ne réduiraient pas la capacité de desserte de la zone mais *"(permettraient) de s'adapter aux demandes des futurs acquéreurs sans imposer des investissements lourds pour la trésorerie de la collectivité et qui peuvent s'avérer inadaptés en fonction des besoins réels des acquéreurs"*.

Cette présentation mésestime le fait qu'à travers des remises en cause du projet initial, consistant à mettre à la charge des acquéreurs une part notable des investissements, l'économie générale des orientations d'urbanisme a été substantiellement modifiée. En outre, compte tenu des choix retenus pour les modalités des terrassements et les conditions d'accès dans la zone, il semble difficile techniquement et coûteux financièrement d'envisager des modifications ultérieures de la configuration interne de la ZAC pour répondre à d'éventuels besoins.

La commune a présenté en réponse plusieurs arguments relatifs aux modifications apportées au projet initial (réduction des ouvrages spéciaux de soutènement, abandon d'ouvrages d'art en matière de réseaux d'eaux pluviales). La chambre souligne que ces modifications plaident précisément pour une modification substantielle des orientations initiales d'urbanisme qui n'est pas limitée au seul « périmètre non extensible » de la ZAC.

#### 5-4.2 Les études préliminaires et la nature du terrain

Les principales causes du retard de l'opération ont été imputées par la commune à la nature du terrain de la ZAC :

- contexte géotechnique délicat ;
- ZAC située entre la RN 88 et la plaine du Lot, inondable ;
- terrains situés sur une pente importante et susceptibles d'entraîner la formation d'éboulis.

Ces difficultés, qui seraient apparues au cours de la réalisation des voies d'accès, auraient rendu nécessaire la réalisation d'études plus nombreuses avant de parvenir à une mise au point définitive de l'opération.

La chambre relève que l'étude d'impact réalisée dès 1998 par le cabinet G- J - L pour le dossier de création de la ZAC soulignait que le terrain d'assiette présentait des caractéristiques difficiles (contraintes géologiques et présence d'une zone inondable) dont la commune aurait dû tenir compte en faisant réaliser les études approfondies nécessaires dès le dossier de réalisation. Un second cabinet retenu par la suite rappellera dans sa proposition technique du 23 juin 2001 (pièce jointe au mandat de paiement n° 2 du 6 juin 2002) que les difficultés géologiques du secteur des Ramilles avaient été décrites dans ses « études antérieures » ainsi que dans celle du CETE d'Aix en Provence.

Les études complémentaires confiées entre février 1999 et juillet 2001 aux deux cabinets susmentionnés se sont élevées à 117 294,02 € TTC (769 398,36 F TTC) au total, dont 53 145,29 € TTC (347 298,36 F TTC) pour le second.

Il est observé que la mission confiée à ce dernier portait notamment sur « une analyse détaillée de la faisabilité de l'opération en regard (...) des contraintes techniques (viabilité, nature des sols, hydrologie) » comme indiqué au § 5-6 du contrat d'urbanisme et de maîtrise d'œuvre d'avril 1998.

La chambre constate que la commune aurait dû faire effectuer toutes les études indispensables avant de réaliser l'opération puisqu'elle disposait d'indications particulièrement défavorables sur la nature du terrain.

La commune a indiqué en réponse que des études complémentaires s'étaient avérées nécessaires notamment à la demande de l'inspecteur général des routes.

La commune souligne en réponse que les deux marchés ne devraient pas être cumulés parce qu'ils auraient des objets différents. Or la chambre a précisé que le marché du cabinet G- J - L correspondait à une « étude détaillée de faisabilité » et non à une « étude d'urbanisme avec analyse succincte de faisabilité ».

Enfin, la chambre observe qu'en recourant au second cabinet par des lettres de commande ayant toutes comme objet des études de « faisabilité géotechnique » plutôt que par un contrat d'étude de faisabilité globale, la commune semble s'être soustraite au code des marchés publics alors applicable (factures produites entre le 26 avril 1999 et le 22 novembre 2001) dès lors que la prestation d'ensemble s'élevait à plus de 300 000 F TTC.

La commune soutient en réponse que le seuil s'apprécie par rapport aux prestations confiées à un seul prestataire au cours d'une année budgétaire.

La chambre n'estime pas cette position fondée. En effet, la commune ayant justifié l'engagement du second cabinet par le fait que « des études complémentaires géologiques restaient à engager afin d'avoir une meilleure connaissance des contraintes de sol », la chambre est conduite à penser que la collectivité avait précisément évalué ce besoin. Le coût de ce besoin, même étalé sur plusieurs années, excède 300 000 FTTC (code des marchés publics d'avant 2001). Le seuil s'appréciant par rapport au montant total de l'opération, indépendamment de sa durée de réalisation, une mise en concurrence s'imposait.

#### 5-4.3 La réalisation du carrefour giratoire d'accès à la ZAC des Ramilles

La première étape de l'opération d'aménagement a consisté à réaliser la voie d'accès principale à la ZAC, sous la forme d'un carrefour giratoire. Cette partie appelle plusieurs observations.

Par délibération du 21 octobre 1999, le conseil municipal a approuvé la signature d'une convention de mandat avec l'Etat, signée le 12 janvier 2000, pour l'aménagement du carrefour giratoire d'accès à la ZAC depuis la RN 88. Le carrefour projeté dépend du domaine de l'Etat tandis que les bretelles de raccordement relèvent du domaine communal.

La commune est chargée de réaliser l'opération pour le compte de l'Etat. Sa mission couvre toutes les tâches du maître d'ouvrage, sauf l'approbation du dossier de projet. Elle assure la maîtrise d'œuvre générale. Les missions de surveillance et de constatation des travaux sont déléguées à la DDE. La commune peut confier des missions d'études ou d'assistance après accord de l'Etat. La convention peut être prorogée deux fois, pour une durée supplémentaire d'un an, par tacite reconduction.

La chambre observe d'abord que la mise en œuvre de la convention a été tardive. Le lancement de l'opération du giratoire résulte d'une délibération du 28 novembre 2002, qui a été adoptée plus de deux ans après la signature de la convention. Les travaux concernés ont été réalisés en 2003. Lors de sa mise en œuvre, la convention de mandat ne semble plus valide.

La chambre observe ensuite qu'aucun contrat spécifique n'a formalisé la mission de surveillance et de constatation des travaux de la DDE alors que c'est une tâche d'ingénierie. S'il a été indiqué en cours d'instruction que la convention de mandat tenait lieu de convention avec la DDE, il a par contre été précisé, lors de l'entretien préalable, qu'une convention particulière aurait été conclue sans pouvoir la produire.

La nécessité de la convention ne fait pas de doute. Les missions confiées à la DDE concernent pour partie le domaine communal et auraient dû être rémunérées conformément à l'arrêté du 7 décembre 1979 relatif au cadre des interventions des services de l'Etat pour le compte des collectivités locales, applicable lors de la signature de la convention. Ce dernier prévoit qu'une décision préfectorale doit autoriser le concours du service de l'Etat et que la rémunération est assise sur un prix d'objectif.

Dans sa réponse la commune a indiqué que la DDE n'avait pas été rémunérée pour la mission de surveillance et de constatation des travaux et qu'aucune convention particulière n'avait été conclue sur ce point.

Le problème de la validité de la convention de mandat est contesté par la commune qui fait part de ce que la convention ne prenait fin qu'à la date du quitus. Toutefois, la chambre relève que cette position n'est pas conforme au fait que la convention comporte une clause de reconduction tacite de deux ans ce qui ne semble pas compatible juridiquement avec une convention valide jusqu'au quitus.

La commune a par ailleurs mentionné que la mise en œuvre tardive de la convention serait imputable aux services de l'Etat. Or les pièces qui ont été jointes par la commune indiquent que ce sont les défauts relevés dans la conception et la mise au point du dossier par l'aménageur (la commune) et son maître d'œuvre qui ont justifié les demandes complémentaires des services de l'Etat.

La chambre observe aussi que l'exercice des missions de maîtrise d'œuvre relatives à l'opération du giratoire ne présente pas la clarté souhaitable.

Selon le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) (article 1.7) relatif aux marchés de travaux du giratoire, la DDE est seul maître d'œuvre pour ces travaux. Ses missions comprennent les visas, la direction d'exécution des travaux et l'assistance aux opérations de réception. Les situations d'acomptes et les états de solde des marchés ont été effectivement établis par la DDE.

Or le marché de maîtrise d'œuvre conclu avec la SA G.-IEA en juillet 2000 pour l'ensemble des travaux de VRD, donc également pour les travaux du giratoire, ne contient aucune précision sur les études relatives au carrefour du giratoire. Les missions confiées à ce maître d'œuvre comprennent également les missions de surveillance et de constatation des travaux alors qu'au vu de la convention de mandat ces missions sont déléguées à la DDE.

Enfin la délibération du 28 novembre 2002 relative à l'aménagement du carrefour giratoire et de la voie des Ramilles mentionne que le dossier relatif à l'aménagement du carrefour giratoire a reçu l'avis favorable de la DDE. Il y est indiqué que ce carrefour a été étudié par le cabinet SA G.-IEA, maître d'œuvre comme l'aménagement du chemin des Ramilles entre le giratoire et l'entrée de la ZAC.

Outre la contradiction qui ressort de ces documents, la chambre observe que la mission de maîtrise d'œuvre confiée en juillet 2000 au cabinet G.-IEA n'a pas pris en compte l'exercice par la DDE de certaines tâches pourtant prévu dans la convention avec l'Etat dès janvier 2000. Une économie pouvait sans doute être réalisée sur ce point.

La chambre observe enfin qu'il existe un important écart dans la réalisation des travaux du giratoire entre la première estimation et la seconde.

Le premier avant-projet sommaire du giratoire, établi en septembre 2000 par le cabinet G.-IEA, donnait une estimation des travaux de 493 430,21 € HT (3 236 690 F HT). La seconde estimation en 2003, telle qu'elle ressort des éléments joints aux marchés et du rapport d'analyse des offres de la commission d'appel d'offres, s'élevait à 670 419,35 € HT (lot 1 de 640 214,35 € HT et lot 2 de 30 205 € HT).

Selon la commune, la différence de 176 484,53 € (35,73 % du projet initial) résulterait de la modification de l'accès à la ZAC intervenue en 2001. La première estimation portait uniquement sur l'aménagement du giratoire d'accès tandis que la seconde concernait l'aménagement du giratoire et le calibrage du chemin des Ramilles. La différence constatée proviendrait du changement de projet.

Or le déplacement du giratoire était justifié par les difficultés d'ordre géologique de l'implantation initiale et le coût induit : la délibération du 12 mai 2004 mentionne que l'évolution de l'opération est imputable à la nécessité de « tenir compte des difficultés techniques et financières apparues en cours d'études ». Il paraissait logique d'attendre de ce déplacement une baisse du coût de l'opération.

Dans sa réponse la commune a souligné que globalement le déplacement du giratoire se serait traduit par une diminution des coûts. Il est observé que l'économie qui aurait été réalisée à la suite de la modification du giratoire n'est pas chiffrée.

#### 5-4.4 La gestion du marché de maîtrise d'œuvre

A la suite d'un concours, le conseil municipal a approuvé, par délibération du 20 juin 2000, le marché de maîtrise d'oeuvre avec la SA G.-IEA pour 286 985,27 € HT (1 882 500 F HT) afin de réaliser les travaux de VRD de la ZAC. Le coût prévisionnel était estimé à 5 739 705,50 € HT (37 650 000 F HT).

Le contrat, signé le 12 juillet 2000, prévoit un taux de rémunération global de 5 %, calculé sur la base d'un coefficient de complexité de 0,6 et d'une mission complète. Le délai d'établissement est fixé à compter de la notification (première phase avant-projet 9 semaines et projet avec dossier de consultation des entreprises 14 semaines). Les engagements du maître d'oeuvre portent sur le respect du coût prévisionnel des travaux (établi à partir de l'avant projet) avec un taux de tolérance de 5 % et du coût du contrat de travaux (tolérance de 3 % entre le décompte général et définitif et le montant des marchés).

L'exécution de ce marché soulève diverses observations.

A la fin de 2003, soit près de trois ans et demi après sa signature, le contrat n'a été réalisé qu'à 35,47 %, la phase conception n'étant pas achevée (86,50 %) et la phase travaux n'ayant même pas débutée.

Les délais contractuels n'ont pas été respectés, dès l'origine, par le maître d'œuvre, sans que le maître d'ouvrage ne réagisse. La notification du marché ayant été faite le 20 juillet 2000, la première phase devait être achevée en septembre 2000 et la seconde en octobre 2000. Le CCAP rendu exécutoire le 20 juillet 2000 prévoit en son article 9 « en cas de retard dans la présentation de ces documents d'études, le maître d'œuvre subit sur ses créances des pénalités dont le montant par jour de retard est fixé par rapport au montant du marché à avant projet 1/10000<sup>ème</sup>, projet 3/10000<sup>ème</sup> et dossier de consultation des entreprises 3/10000<sup>ème</sup> ». Aucune pénalité n'ayant été appliquée, privant la collectivité d'une économie dans le budget de l'opération.

En réponse la commune a souligné que les délais contractuels étaient peu réalistes. La société S. et associés repreneur de la SA G. IEA, a précisé que la commune aurait indiqué « lors d'une réunion en mairie le 16 juin 2000 » que « le niveau des études déjà réalisées permettait de simplifier la phase avant-projet et que l'opération se réaliserait très rapidement en une seule phase ».

La commune a aussi précisé qu'il aurait été difficile d'appliquer des pénalités au maître d'œuvre.

Le contrat de maîtrise d'œuvre a fait l'objet de deux avenants. Le premier a été notifié le 5 mars 2003, sur la base d'une délibération du 6 février 2003, en raison de la mise en location gérance du fonds de commerce de la société G. IEA. Aucune des conditions du marché n'ont été alors modifiées (l'article 2 de l'avenant stipule « le montant du marché reste inchangé »).

C'est par un second avenant du 9 juin 2004, adopté à la suite de la délibération du 12 mai 2004, que le marché de maîtrise d'oeuvre a été amendé pour ajuster le forfait définitif de rémunération à la réduction du coût prévisionnel des travaux résultant des importantes modifications du programme intervenues en 2001 et 2003.

Si la commune a indiqué que « le programme initial comportant un giratoire sur la RN 88 et une voirie en boucle à l'intérieur de la ZAC a fait l'objet d'une modification courant 2001 entraînant une baisse importante de l'estimation prévisionnelle. Cela s'est conclu par l'adoption de l'avenant n°2 », le délai mis pour régulariser le marché de maîtrise d'oeuvre n'est pas justifié.

En réponse à la chambre, la société S. et associés repreneur de G. IEA, a précisé que « les délais prévus au marché auraient pu être régularisés » et que « l'avenant n°2 » était « certainement trop tardif ».

Le calendrier de l'opération révèle que les dernières études géologiques ont été effectuées à la fin 2001 et que les modifications essentielles du projet de la ZAC datent également de 2001. Dans ces conditions, et dans la mesure où les études du giratoire et du chemin des Ramilles paraissent avoir été dissociées, il est difficilement compréhensible que le maître d'ouvrage ait laissé réaliser une partie importante de la mission projet de la ZAC pour permettre ensuite une reprise de l'ensemble des études. C'est sur la base du nouveau projet que le maître d'oeuvre a réalisé un nouvel avant projet dont le coût prévisionnel s'élève à 950 000 € HT. L'examen des composants de la rémunération définitive du maître d'oeuvre indique qu'elle résulte bien de la prise en compte des études faites avant la modification du programme et du nouveau projet.

Selon l'article 1<sup>er</sup> de l'avenant n° 2, celui-ci a pour objet d'adapter et d'arrêter la rémunération définitive du maître d'oeuvre, compte tenu de la modification de la nature des travaux, du calendrier de réalisation et du coût prévisionnel des travaux retenu par le maître d'ouvrage.

La passation de l'avenant n°2 appelle plusieurs critiques.

En premier lieu, l'économie du projet est bouleversée, puisqu'il passe d'un coût prévisionnel initial de 5 739 705,50 € HT à 950 000 € HT (- 83,45 %). Si l'article 30 III du décret n° 93-1268 du 29 novembre 1993 relatifs aux missions de maîtrise d'oeuvre confiées par des maîtres d'ouvrages publics à des prestataires de droit privé prévoit que « en cas de modification de programme ou de prestations décidées par le maître de l'ouvrage, le contrat de maîtrise d'oeuvre fait l'objet d'un avenant qui arrête le programme modifié et le coût prévisionnel des travaux concernés par cette modification, et adapte en conséquence la rémunération du maître d'oeuvre et les modalités de son engagement sur le coût prévisionnel », cette modification ne peut consister en une remise en cause profonde du projet comme cela a été le cas. En effet, conformément à l'article 19 du code des marchés publics, un avenant ne peut modifier substantiellement l'économie d'un marché, ni en changer l'objet.

En réponse, la commune a indiqué que « les modifications de la ZAC résultant bien de la prise en compte des sujétions techniques imposées », « les parties ont convenu, de bonne foi, d'opérer par avenant ». Elle a ajouté que « ce faisant la collectivité n'a pas eu à régler les indemnités auxquelles le maître d'oeuvre aurait pu prétendre ».

En deuxième lieu, l'avenant a été signé plusieurs mois après l'adoption, par le conseil municipal, des modifications du programme en 2001 et 2003, et la réalisation de l'aménagement du giratoire et du chemin des Ramilles. Le marché de maîtrise d'oeuvre est resté inchangé dans ses conditions financières et juridiques initiales jusqu'à l'adoption du second avenant en 2004 comme si aucune des modifications apportées à l'opération ne paraissait devoir l'affecter. La chambre observe que la poursuite de l'exécution du marché aurait dû être soumise dans les meilleurs délais au conseil municipal.

La commune a indiqué en réponse que les modifications essentielles ont été approuvées en 2004.

Le marché de maîtrise d'oeuvre conclu en 2000 est toujours en cours d'exécution, l'ordonnateur ayant précisé que « le marché G. IEA s'est poursuivi et n'est pas aujourd'hui encore clôturé du fait du report des travaux de finition des chaussées (...) aucune révision des prix n'a été appliquée sur le montant total des honoraires payés à ce jour, soit 95 % du coût de la mission. Aucune pénalité n'a par ailleurs été appliquée ».

Il semble que les modalités de détermination de la rémunération du maître d'oeuvre soient meilleures que celles du marché initial, s'il est tenu compte des éléments suivants : le coût des études initiales n'a pas été négocié, de nouvelles études ont été acceptées et le taux de rémunération de 5 %, sur la base d'un taux de complexité de 0,6 dans le marché initial, passe à 8,98 %.

En réponse, la commune a indiqué qu'en ne versant pas d'indemnités de rupture au maître d'oeuvre et en ne subissant pas de coûts supplémentaires pour changement de maître d'oeuvre, des économies auraient été réalisées. La société S. et associés repreneur de la G. IEA a précisé que « l'avenant n°2 (...) a permis après négociations d'entériner l'avancement et le paiement des nombreuses études réalisées, et de définir les nouvelles bases de rémunération du projet ».

#### 5-4.5 La gestion des acquisitions et des cessions foncières

Le règlement d'aménagement, établi en 2003, a été approuvé respectivement par deux délibérations du conseil municipal des 14 octobre 2003 et 3 février 2004. Il prévoit une division en deux zones (zone ZA et zone ZN). La zone ZA est réservée à l'implantation des activités artisanales, tertiaire et des commerces de toute nature, aux logements dans les zones existantes, à l'hébergement hôtelier et aux activités de loisir et de tourisme ainsi qu'aux établissements de soins, de santé ou assimilés et aux équipements publics. La zone ZN correspond à la délimitation de la zone inondable dans laquelle est implanté partiellement un camping.

La constitution de l'offre foncière de la ZAC s'est faite par des acquisitions de parcelles auprès de particuliers. L'examen de l'une d'entre elles, l'acquisition SO...., par acte authentique du 20 septembre 1999, révèle que l'absence de maîtrise du calendrier par la commune s'est traduite pour l'économie de l'opération par un coût plus onéreux que le coût prévisible.

Le prix d'achat s'est élevé à 58 915,44 € (386 460 F). Selon la délibération du 29 juin 1999, l'estimation du service des domaines du 5 juillet 1999 prévoyait un prix de base de 43 088 € (282 640 F) avec une marge de négociation et une indemnité de réemploi. Si la vente s'est située dans l'estimation des domaines, il apparaît qu'un précédent avis des domaines avait été formulé un an plus tôt, le 14 août 1998. Cet avis, joint par le comptable au mandat de paiement, mentionne une estimation inférieure, le prix de base s'élevant à 19 638,48 € (128 820 F). Le prix finalement acquitté par la commune s'avère supérieur à l'estimation des services fiscaux réalisée un an avant.

La gestion foncière de la ZAC est difficile à apprécier compte tenu de la réalisation de cessions gratuites. Ces dernières résultent d'une délibération du 2 mars 2004 qui « prévoyait la cession gratuite des surfaces non constructibles au regard du règlement d'aménagement de la zone ». Il en résulte que, si les surfaces indiquées dans les actes authentiques sont celles cédées à titre onéreux et gratuit, les prix de cession eux ne représentent que la vente des surfaces constructibles, dites « vendables » dans la terminologie de la commune, qui ont servi à la détermination des prix de vente. Enfin il faut souligner que les actes de vente ne font référence qu'à un « terrain à bâtir » en indiquant la surface totale cédée, sans préciser leur constructibilité ou faire référence au cahier des charges de la ZAC.

La commune a cédé gratuitement des surfaces, tenues pour non constructibles au regard du cahier des charges de la ZAC, alors que dans le même temps elle a cédé des terrains situés en zone N dite inondable au prix de 17 € le m<sup>2</sup>. Par delà la difficulté pour discerner la logique suivie dans la gestion foncière, il convient de rappeler que la cession gratuite de terrains communaux, même tenues pour inconstructibles, à laquelle la commune a décidé de procéder par une délibération du 2 mars 2004, est généralement conditionnée par la jurisprudence à l'existence d'une contrepartie suffisante pour justifier la libéralité. Or aucune contrepartie ne semble avoir été prévue dans les cessions gratuites réalisées, si l'on se fonde sur les actes notariés et les délibérations.

Par délibération du 2 mars 2004, le conseil municipal a déterminé les prix de vente HT des terrains au sein de chacune des zones de la ZAC. Ces prix au mètre carré résulteraient de l'établissement d'un bilan prévisionnel précis de l'opération et tiendraient compte de « tous les paramètres ». La commune a également précisé, en cours d'instruction, que la tarification retenue résultait d'une modulation reposant sur le positionnement des parcelles dans la ZAC et l'activité exercée dans les zones.

Or la délibération du 2 mars 2004 ne précise ni les éléments constituant le bilan prévisionnel auquel il est fait référence ni les paramètres retenus pour l'élaboration de la tarification. En outre la zone N (inondable et non constructible) n'a pas été tarifée dans cette délibération alors même qu'un prix de 17 € au m<sup>2</sup> a été ultérieurement appliqué à deux cessions.

L'information du conseil municipal ne semble pas avoir été exhaustive dans la mesure où les modalités précises ayant conduit à la tarification ne sont pas retracées et qu'elle semble incomplète.

En réponse sur l'ensemble de ces points, la commune a précisé que la cession de parcelles non constructibles aurait pour contrepartie leur entretien par les propriétaires, que les actes de vente ne mentionneraient jamais le caractère inconstructible d'un terrain pour un motif d'urbanisme et que la tarification des terrains inondables ne devrait pas être comparée à l'absence de tarification des parties de terrains non constructibles, car il aurait été difficile de déterminer un prix unique de vente.

La commune envisage de confier la continuation de l'opération d'aménagement à sa Société d'économie mixte (SEM), la société immobilière de Mende Fontanilles.

Ce recours à la SEM communale appelle des remarques.

D'abord cette intervention a d'ores et déjà été intégrée dans la gestion technique, économique et financière de l'opération et figure d'ailleurs dans plusieurs documents (notamment le bilan financier de la ZAC et la délibération du 16 décembre 2005) alors qu'elle n'a donné lieu à aucune information du conseil municipal qui se soit traduite par une délibération explicite sur la désignation de la SEM ni, d'après les informations recueillies au cours de l'entretien préalable, à une délibération du conseil d'administration de la SEM ou à une convention avec cette dernière.

Enfin la chambre constate que confier à un opérateur, lié à la commune, un important programme d'aménagement, qui n'est pas achevé a pour effet d'extraire les phases finales de l'opération du budget communal.

La commune souligne en réponse à la chambre que l'intervention de la SEM a été abordée en conseil municipal, qu'un projet de cession a été élaboré avec la SEM et que le lot à céder à la SEM ne se différencie pas de ceux déjà vendus, a un caractère privatif et n'aurait pas appelé l'engagement de travaux relevant du budget municipal.

#### 5-4.6 La gestion financière de la ZAC

Le premier bilan prévisionnel, établi en octobre 1999, prévoyait un budget de 8 647 518 € HT. Les principales dépenses concernaient les travaux (5,7 M€ HT), les acquisitions (1 M€ HT), les honoraires (670 469 € HT) et la gestion opérationnelle (0,526 M€ HT). Les recettes comprenaient essentiellement la vente des charges foncières.

Les modifications apportées à l'opération ont conduit à un nouveau bilan prévisionnel en septembre 2003 qui a été réduit de 57 %. Le budget prévisionnel est de 3 843 520 € HT. Les dépenses de travaux ont été réduites de 62 %, certains postes ayant été supprimés (pluvial, espaces publics et plateforme, parkings). Les dépenses d'espaces verts, d'équipements et de VRD ont diminué de respectivement 46 %, 80 % et 17,16 %. Le poste des honoraires divers augmente de 64 %.

La croissance du coût des prestations intellectuelles doit être relevée dans une opération où une part significative des éléments structurants du premier projet a été revue à la baisse et mise à la charge des acquéreurs (pluvial, parkings). Cette situation, prévue et acceptée au début du projet, constitue une dérive des coûts prévisionnels non contenue.

Le bilan financier prévisionnel intégrant les dépenses et les recettes constatées depuis l'origine de l'opération, actualisé au mois d'octobre 2005, a été produit en cours d'instruction. Les dépenses réalisées s'élèvent à 3 318 234,45 € HT. Les recettes à 1 607 089,22 € HT. L'opération se solde à ce stade par un déficit de 1 711 145,23 €.

La commune a, dans sa réponse à la chambre, fait valoir que le bilan prévisionnel final de l'opération ferait apparaître un excédent de 238 392, 73 €.

Pour l'essentiel, sur la base des indications produites en cours de contrôle, les acquisitions de terrains sont achevées (919 055,23 € HT), les études et prestations de service sont réalisées à hauteur de 379 633,97€ HT (dont 30 538,99 € de frais juridiques) et les travaux s'élèvent à 1 979 295,24 € HT (dont 594 164,40 € HT pour l'aménagement du giratoire et 673 565,84 € HT pour celui des voies d'accès et réseaux de la ZAC).

La chambre observe que le bilan financier actualisé comporte un montant de 711 565 € HT consacré à des travaux de « terrassement plateforme multi commerces » qui ne figurait pas dans le bilan prévisionnel de 2003. Il s'agirait du terrain que la SEM achèterait pour le commercialiser. Son aménagement préalable, par la commune, s'élèverait au total à 778 148 € HT. Le bilan prévisionnel mentionne une recette de la SEM pour couvrir cette dépense de 828 972 €. Ce coût est actuellement pris en charge par la commune, pour le compte de la SEM, en l'absence de toute convention et alors que les dépenses d'aménagement ont été laissées à la charge des autres acquéreurs.

Dans sa réponse à la chambre, la commune a confirmé que ces dépenses étaient effectuées pour la SEM qui serait « pressenti(e) » pour cette acquisition.

L'analyse des coûts de l'opération « terrassement plateforme multi commerces » indique qu'ils ont été engagés à hauteur de 828 972 € HT dont 778 148 € HT pour les travaux et 50 824 € HT pour les études. Or ces montants représentent des modifications substantielles (respectivement 180,70 % pour les travaux et 59,57 % pour la rémunération du maître d'œuvre) du second projet établi par le maître d'œuvre dans l'avenant n°2 au marché de maîtrise d'œuvre du 5 avril 2004.

La commune a indiqué en réponse à la chambre que l'opération de « terrassement plateforme multi commerces » devrait être conçue comme une opération distincte. Elle aurait fait l'objet d'un appel d'offres pour un lot.

La chambre relève que, dans la mesure où elle porte sur un terrain qui appartient toujours au stock foncier de la ZAC, cette opération aurait du être incluse dans l'opération d'ensemble.

La chambre observe que l'addition de dépenses nouvelles au projet amendé, en ignorant les conditions initiales des marchés et des rémunérations qui en découlent, est une atteinte aux règles des marchés publics et une absence de maîtrise des coûts prévisionnels de l'opération.

L'examen des dépenses réalisées souligne que le poids des prestations intellectuelles atteint près de 11 % du total et comprennent à hauteur de 8 % des frais juridiques. Le bilan prévisionnel de 2003 prévoyait un montant de 370 000 € HT. La dérive des coûts sur ce poste s'élève déjà à 2,6 % et devrait être de 22,71 % compte tenu des dépenses qui resteraient à engager.

Le bilan financier prévisionnel à terminaison de l'opération, présenté par la commune, fait état d'un coût global de 4 350 844,22 € HT, ce qui représente un surcroît de dépenses de 507 324 € HT. La réalisation de l'opération a entraîné une croissance de son coût de revient de 13,20 %. Les recettes, prises en compte en cours d'instruction, n'étant assurées qu'à concurrence de 2 882 077 € HT, le solde constaté est un déficit de 1 468 767 € HT.

Selon la commune, il conviendrait de soustraire du coût global le montant des travaux réalisés pour la SEM, ce qui donnerait un montant de 3 521 872,22 € HT. Il en résulterait ainsi une économie de 8,7 % et non pas une augmentation de 13,20 %.

La prise en charge de travaux pour la SEM de la commune, afin de mener à bonne fin l'opération d'aménagement, ne saurait, dans une vision consolidée, être dissociée du coût global de l'opération d'aménagement de la ZAC des Ramilles.

**Délibéré à la Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon le 14 novembre 2006.**

[Lien vers la réponse de l'ordonnateur](#)