



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES SUR LA GESTION DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES LES SORGUES DU COMTAT

à compter de l'exercice 2010

Rappel de la procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la communauté de communes les Sorgues du Comtat à partir de l'exercice 2010.. Par lettre en date du 6 novembre 2014, le président de la chambre en a informé M. Christian GROS, président. L'entretien de fin de contrôle avec le rapporteur a eu lieu le 29 avril 2015.

Lors de sa séance des 17 et 18 juin 2015, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Christian GROS, président.

M. Christian GROS a répondu par courrier enregistré au greffe le 30 septembre 2015 et a été, à sa demande, auditionné par la chambre le 2 décembre 2015.

La chambre, a arrêté, le 2 décembre 2015, ses observations définitives et les recommandations auxquelles elles donnent lieu.

Ce rapport d'observations définitives a été communiqué par lettre du 30 décembre 2015 à M. Christian GROS, président en fonction.

M. Christian GROS a fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe à ce rapport.

Ce rapport, accompagné de la réponse jointe est consultable sur le site des juridictions financières (www.ccomptes.fr) après sa présentation à l'assemblée délibérante.

SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS

Créée en octobre 2001 dans le département de Vaucluse, la communauté de communes Les Sorgues du Comtat regroupe depuis 2009 les communes d'Althen-des-Paluds, Pernes-les-Fontaines et Monteux.

La qualité et fiabilité des informations comptables, budgétaires et financières

Sur plusieurs points concernant la qualité des informations comptables, budgétaires et financières produites ainsi que la tenue de la comptabilité d'engagement, la chambre a relevé que l'organisation de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) nécessitait différentes évolutions. La communauté de communes devra notamment veiller à assurer une information étayée et préalable du conseil communautaire lors du débat d'orientation budgétaire, à garantir la complétude et la fiabilité des données figurant dans le compte administratif, à vérifier la concordance des états retraçant son patrimoine et à respecter systématiquement les dispositions réglementaires relatives aux cessions.

Pour ce qui concerne la comptabilité d'engagement, la chambre relève que l'EPCI doit engager toutes les dépenses et revoir son circuit de traitement des factures pour garantir, notamment, le respect du délai réglementaire de paiement aujourd'hui fréquemment dépassé. La détermination des restes à réaliser en recettes devra prendre appui sur des justificatifs et des documents de référence concordants.

La situation budgétaire et financière

Au-delà de son budget principal (13,4 M€ en 2014), l'EPCI compte plusieurs budgets annexes dont celui de la zone de loisirs de Beaulieu représentant 70 % du budget consolidé (57 M€). Entre 2010 et 2014, les produits de gestion ont progressé de 4,7 %, portés par l'augmentation des ressources fiscales, les ressources institutionnelles amorçant, quant à elles, une baisse qui devrait se poursuivre. Les charges de gestion ont augmenté dans une proportion nettement supérieure (+ 4 % en moyenne annuelle soit + 17 % entre 2010 et 2014) essentiellement du fait de deux postes, les dépenses de personnel et les charges à caractère général. Les réductions des dotations de l'Etat et les marges de manœuvre limitées de l'EPCI en matière d'imposition nécessitent la plus grande vigilance sur ces postes.

La capacité d'autofinancement du budget principal, nette de l'annuité en capital, baisse fortement sur la période, impactée par la réduction de l'écart entre produits et charges de gestion conjuguée à l'évolution de l'endettement. Pour financer ses investissements, et notamment l'écoquartier de Beaulieu, la communauté de communes a recouru à l'emprunt. L'encours de la dette agrégée est ainsi passé de 25,7 M€ à 57,3 M€ en cinq ans. L'équilibre de l'opération de réalisation de l'écoquartier constitue un enjeu majeur.

La commande publique

L'examen de différents marchés a mis en évidence plusieurs axes d'amélioration sur certains points d'organisation des consultations (horodatage des offres, vérification des calculs, des données présentées dans un même document), la définition de modalités de travail efficace avec le maître d'œuvre et le service technique en phase d'exécution des marchés d'investissement.

L'écoquartier de Beaulieu

Porté par l'EPCI depuis 2002, le projet de création de l'écoquartier de Beaulieu, situé sur le territoire de la commune de Monteux, a connu une profonde évolution ces dernières années, avec l'intégration, à partir de 2011, d'un puis deux parcs de loisirs (Parcs Splashworld et Spirou). La répartition des logements entre les différents îlots a été modifiée et le nombre de places de stationnement, initialement contenu pour privilégier les modes de transport doux, atteint aujourd'hui 5 260 (places aménagées et non aménagées) dans le quartier et à proximité immédiate. La réflexion relative aux services publics n'est, pour l'heure, pas finalisée, et les actions permettant aux communes de bénéficier pleinement des retombées du fonctionnement du quartier, sont modestement engagées.

Depuis 2003, une évolution de périmètre du projet s'est traduite sur le plan budgétaire avec un plan de financement équilibré qui s'établit en 2015 à 54,2 M€. L'endettement généré par le projet est conséquent (38,3 M€ fin 2014), justifiant la plus grande vigilance dans la commercialisation des îlots en valeur et dans le temps.

L'opération d'aménagement repose sur différents outils juridiques : l'acquisition du terrain pour la première tranche d'activité du parc Splashworld, la signature d'un bail à construction sur 20 ans pour le parc Spirou. Des conventions de négociations exclusives, des pactes de préférence ont été signés avec d'autres opérateurs afin que ceux-ci définissent un programme d'aménagement et, sous réserve de validation, en assurent la mise en œuvre. Certaines conventions de négociations exclusives, qui ont été prolongées, n'ont pas encore abouti à une promesse de vente, alors même que la commercialisation des îlots est au cœur de l'équilibre du plan de financement de l'écoquartier.

Pour la gestion du lac de Beaulieu, la communauté de communes a eu recours à une convention d'occupation du domaine public. La chambre estime que les obligations faites au prestataire nécessitent plutôt la conclusion d'une délégation de service public. L'accord initial a été dénoncé notamment en raison de l'insuffisante période d'ouverture du snack. Le nouveau contrat, qui allait être prochainement signé lors de l'instruction, n'inclut toutefois pas de stipulation garantissant une réponse adaptée aux attentes de l'établissement public.

S'agissant de la conduite de l'opération de travaux d'aménagement des espaces publics, la chambre, qui a examiné les marchés publics passés à cette occasion, constate des entorses à la réglementation, notamment l'acceptation d'une offre (931 340 € HT) supérieure de près de 72 % à l'estimation de la maîtrise d'œuvre et la passation d'avenants au-delà de la date d'exécution. A ce jour, les coûts d'exécution, qui devraient être connus, ne le sont pas, les délais de réalisation ayant été prolongés d'une année dans certains cas, les levées de réserves n'étant pas finalisées dans d'autres.

La chambre formule dans ce cadre quatre recommandations :

Recommandation n° 1 : Transmettre aux conseillers communautaires une note de synthèse relative au débat d'orientation budgétaire dans le respect des dispositions de l'article L. 2121-12 du CGCT.

Recommandation n° 2 : Veiller à l'exhaustivité et à l'exactitude des données figurant dans le compte administratif.

Recommandation n° 3 : Mettre en place des procédures de traitement des factures et contrôler leur mise en œuvre.

Recommandation n° 4 : Passer les avenants avant la fin de la période d'exécution des marchés auxquels ils se rapportent.

SOMMAIRE

1	PRESENTATION DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES	5
2	LES COMPETENCES ET L'ORGANISATION DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES	6
2.1	Les compétences	6
2.2	L'organisation de la communauté de communes	7
2.2.1	La composition du conseil communautaire	7
2.2.2	Le règlement intérieur	7
2.2.3	Le bureau	8
2.2.4	Les commissions obligatoires	8
2.2.5	Des commissions thématiques facultatives	8
2.3	L'information des communes membres	9
2.3.1	Le rapport annuel d'activité	10
2.3.2	Le rapport sur « le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets »	10
3	LA QUALITE ET FIABILITE DES INFORMATIONS BUDGETAIRES, FINANCIERES ET COMPTABLES	11
3.1	La présentation des informations financières	11
3.1.1	Le débat d'orientation budgétaire	11
3.1.2	Le compte administratif	12
3.2	Le suivi du patrimoine	12
3.3	L'exécution budgétaire du budget principal	13
3.4	La comptabilité d'engagement	14
3.4.1	Les restes à réaliser	14
3.4.2	Les rattachements des charges et des produits à l'exercice	15
3.5	Le circuit des factures et le respect des délais de paiement	16
4	LA SITUATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE	16
4.1	Les produits de gestion du budget principal	17
4.1.1	Les produits de la fiscalité	18
4.1.2	Le potentiel fiscal et le coefficient d'intégration fiscale	20
4.1.3	Les ressources institutionnelles	21
4.1.4	Les ressources d'exploitation	22
4.2	Les charges de gestion du budget principal	23
4.2.1	Les dépenses de personnel	23
4.2.2	Les dépenses à caractère général	24
4.2.3	Les autres charges de gestion	24
4.3	L'équilibre du bilan consolidé	25
4.3.1	Le fonds de roulement	25
4.3.2	Le besoin en fonds de roulement	26
4.3.3	La trésorerie	26
4.4	Le financement des investissements	26
4.5	L'endettement	27
5	LA COMMANDE PUBLIQUE	29
5.1	L'organisation de la fonction achat	29
5.2	L'analyse de quelques marchés	29

6	LE PROJET D'AMENAGEMENT DU QUARTIER DE BEAULIEU	30
6.1	Le projet initial	30
6.2	L'évolution du projet	31
6.2.1	L'évolution de la répartition des logements	32
6.2.2	Le projet de services publics non finalisé	33
6.2.3	Des stationnements en nombre supérieur à celui prévu dans le projet initial	34
6.2.4	L'instruction du dossier énergétique des parcs de loisirs	36
6.3	Des actions à conduire pour bénéficier des retombées économiques attendues	37
6.4	Le plan de financement	38
6.4.1	Un budget de 54,2 M€	38
6.4.2	Un équilibre reposant sur le rythme et le montant des commercialisations	40
6.5	Les opérations avec des opérateurs privés	41
6.5.1	Les deux parcs de loisirs : Splashworld® et Spirou	41
6.5.2	Un partenariat avec les opérateurs privés qui évolue du fait de ces installations	45
6.6	Les opérations publiques	48
6.6.1	Le marché de maîtrise d'œuvre	48
6.6.2	Le marché de travaux d'aménagement des espaces publics	48
6.6.3	La gestion du parc et du lac de Beaulieu	53
7	ANNEXES	57
7.1	Analyse de quelques marchés publics	57
7.2	Description générale de différents écoquartiers	58
7.3	Actions identifiées pour permettre aux communes de bénéficier des retombées économiques – Etat d'avancement	59

1 PRESENTATION DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES

Créée par arrêté préfectoral du 24 octobre 2001, la communauté de communes Les Sorgues du Comtat (CCSC) regroupait alors trois communes : Entraigues-sur-la-Sorgue, Monteux et Pernes-les-Fontaines. La commune d'Althen-des-Paluds les a rejointes en 2002. Le 22 septembre 2008, le conseil municipal d'Entraigues a voté son départ de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) pour rejoindre le Grand Avignon à compter du 1^{er} janvier 2009.

De 2009 à 2011, trois projets de fusion entre les communautés de communes Les Sorgues du Comtat, les Terrasses du Ventoux, Pays de Sault et la Communauté d'agglomération Ventoux-Comtat Venaissin (CoVe) n'ont pu aboutir. Malgré l'arrêté préfectoral définissant le périmètre de ce nouvel ensemble de 38 communes et 100 000 habitants, le dernier projet daté de 2011 a été abandonné à la fin de cette même année suite au vote négatif de la majorité des communes concernées après l'exigence de la CoVe de la réalisation d'une étude considérée par la collectivité comme « *longue et coûteuse avant toute fusion effective* ». En novembre 2011, la Commission Départementale de Coopération Intercommunale¹ a adopté l'amendement demandant à ce que Les Sorgues du Comtat conservent leur périmètre.

Le schéma départemental de coopération intercommunale de Vaucluse, arrêté par le Préfet le 29 décembre 2011, fait mention de 17 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, 2 communautés d'agglomération et 15 communautés de communes². Sur ce département, les EPCI à fiscalité propre sont plus petits en moyenne en nombre de communes qu'à l'échelle nationale. 3 d'entre eux comptent ainsi moins de 5 communes dont Les Sorgues du Comtat.

A ce jour, la CCSC regroupe donc les trois communes de Monteux, Pernes-les-Fontaines et Althen-des-Paluds. Sa présidence est assurée depuis sa création par M. Christian Gros, maire de Monteux où se situe le siège de l'EPCI.

Plus petite communauté de communes du Vaucluse, elle compte 24 302 habitants selon les données de l'INSEE 2011.

Nombre d'habitants de la communauté de communes (2011)

ALTHEN-DES-PALUDS	2 684	11,04 %
MONTEUX	11 122	45,77 %
PERNES-LES-FONTAINES	10 496	43,19 %
EPCI	24 302	100,00 %

Source : INSEE

Le budget consolidé de la communauté de communes, recouvrant, outre le budget principal, huit budgets annexes, s'élevait, fin 2014, à 57 M€.

¹ L'article L. 5211-45 du CGCT précise les attributions de cette commission : « *La commission départementale de la coopération intercommunale établit et tient à jour un état de la coopération intercommunale dans le département. Elle peut formuler toute proposition tendant à renforcer la coopération intercommunale. A cette fin elle entend, à leur demande, des représentants des collectivités territoriales concernées. Le représentant de l'Etat dans le département la consulte sur tout projet de création d'un établissement public de coopération intercommunale, dans les conditions fixées à l'article L. 5211-5, et sur tout projet de création d'un syndicat mixte. Elle est saisie par le représentant de l'Etat dans le département ou à la demande de 20 % de ses membres. Elle est également consultée sur tout projet de modification du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale ou de fusion de tels établissements qui diffère des propositions du schéma départemental de la coopération intercommunale prévu à l'article L. 5210-1-1. Tout projet d'association de communes en vue de l'élaboration d'une charte intercommunale de développement et d'aménagement lui est communiqué. Ses propositions et observations sont rendues publiques. (...)* »

² Au 1^{er} janvier 2014, le nombre des communautés de communes du département a été ramené à 12.

2 LES COMPETENCES ET L'ORGANISATION DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES

2.1 Les compétences

L'EPCI exerce, en lieu et place des communes membres, des compétences obligatoires et des compétences optionnelles, ainsi que des compétences supplémentaires que les communes lui ont transférées.

Les compétences communautaires ont été fixées par l'arrêté préfectoral du 24 octobre 2001 et ont connu différentes modifications actées par arrêtés modificatifs. A ce jour, la CCSC exerce les compétences suivantes définies par l'arrêté du 25 avril 2008 :

- Les compétences obligatoires :
 - 1- Développement économique : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale ou touristique. Actions favorisant le maintien, l'extension ou l'accueil d'entreprises et, d'une manière générale, la promotion des activités économiques. Mise en œuvre et suivi des programmes de développement locaux initiés par l'Union européenne, l'Etat, la région et le département.
 - 2- Aménagement de l'espace : élaboration et mise en œuvre d'un projet communautaire de territoire. Participation à la mise en œuvre du SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale) du bassin de vie d'Avignon.
- Les compétences optionnelles :
 - 1- Voirie : création, aménagement et entretien de la voirie communautaire.
 - 2- Environnement : espaces verts autres que ceux liés à la voirie, dispositifs d'écoulement des eaux pluviales non liés à la voirie, propriétés communautaires, collecte, tri et traitement des ordures ménagères.
 - 3- Politique de l'habitat : élaboration, mise en œuvre opérationnelle, suivi et évaluation du Programme Local de l'Habitat, élaboration et mise en œuvre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) communautaire.
- Les compétences facultatives :
 - 1- Action sociale : coordination des politiques d'insertion, création, animation et coordination d'un contrat local d'information et de coordination gérontologique (CLIC).
 - 2- Sécurité.
 - 3- Transports.
 - 4- Sports, culture, loisirs : par délibération spécifique du conseil communautaire ou par décision du président de la communauté de communes s'il en a reçu délégation : réalisation et restauration d'œuvres d'art d'intérêt communautaire sur la voirie, organisation et gestion de manifestations culturelles, sportives, festives et de loisirs d'intérêt communautaire, attributions de subventions aux associations réalisant une action sur le territoire de la communauté de communes dont l'objet est communautaire, attribution de subventions aux associations intercommunales dont le siège est situé sur le territoire de la communauté de communes.
 - 5- Instruction des autorisations et des actes relatifs au droit du sol.

La politique intercommunale est inscrite dans une charte de développement votée par le conseil communautaire en février 2003 dans le cadre d'une concertation entre élus communautaires et membres du Conseil de Développement. Cette charte « *met en exergue les principes de base qui caractérisent le développement durable dans ses trois volets : économie, environnement et social.* »

2.2 L'organisation de la communauté de communes

Le conseil communautaire règle par ses délibérations les affaires de la communauté de communes dans les domaines de compétence qui sont les siens suite aux transferts opérés par les communes membres. En application de l'article L. 2121-8 du CGCT, l'EPCI doit se doter d'un règlement intérieur dans la mesure où il compte au moins une commune de plus de 3 500 habitants et se réunir au moins une fois par trimestre.

2.2.1 La composition du conseil communautaire

En application de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), l'assemblée délibérante de la communauté de communes des Sorgues du Comtat doit compter au plus 30 conseillers. Toutefois, le point IV de cet article précise :

« 1° Les sièges à pourvoir prévus au tableau du III sont répartis entre les communes à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sur la base de leur population municipale authentifiée par le plus récent décret publié en application de l'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ;

2° Les communes n'ayant pu bénéficier de la répartition de sièges prévue au 1° du présent IV se voient attribuer un siège, au-delà de l'effectif fixé par le tableau du III. »

De 2010 à 2013, le conseil communautaire de l'EPCI était composé de 26 membres. En 2014, il en compte 31 issus des trois communes membres, élus au suffrage universel direct, au prorata du nombre d'habitants de chaque commune. Ainsi, les communes de Monteux et Pernes disposent de 13 sièges chacune et celle d'Althen de 5 sièges.

2.2.2 Le règlement intérieur

L'article L. 2121-8 du CGCT prévoit que dans un délai de six mois suivant leur installation, les conseils municipaux des communes de 3 500 habitants et plus doivent adopter leur règlement intérieur. Les établissements publics de coopération intercommunale sont soumis aux règles applicables aux communes de 3 500 habitants et plus s'ils comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus.

Doivent obligatoirement être fixées dans le règlement :

- les conditions d'organisation du débat d'orientation budgétaire (*art. L. 2312-1 du CGCT*) ;
- les conditions de consultation, par les conseillers municipaux, des projets de contrats ou de marchés (*art. L. 2121-12 du CGCT*) ;
- les règles de présentation et d'examen ainsi que la fréquence des questions orales (*art. L. 2121-19 du CGCT*) ;
- les modalités du droit d'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale dans les bulletins d'information générale diffusés par la collectivité (*art. L. 2121-27-1*).

Le règlement intérieur de la communauté de communes a connu différentes modifications, en 2009 après le départ de la commune d'Entraigues, et en 2014 suite aux élections municipales.

Les conditions d'organisation du débat d'orientation budgétaire (DOB) y sont décrites très succinctement avec un renvoi aux débats ordinaires. L'article 12, sur « *Les débats budgétaires* », se limite à indiquer sa tenue dans le délai de deux mois précédant la date d'examen du budget primitif par le conseil communautaire sans préciser si le DOB donnera lieu à un vote, ou s'il portera « *sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés* » conformément à l'article L. 2312-1 du CGCT.

Il n'intègre pas la teneur des éléments transmis aux conseillers communautaires, ne prévoit pas de note spécifique préalable au débat d'orientation budgétaire alors que celle-ci est obligatoire selon l'article L. 2121-12 qui dispose qu'une note explicative de synthèse « *sur les affaires soumises à délibération* » est adressée avec la convocation aux membres du conseil.

Par ailleurs, les différentes versions du règlement intérieur n'exposent pas les modalités du droit d'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité communautaire dans les bulletins d'information générale diffusés par l'EPCI.

La chambre souligne que la communauté de communes devra compléter son règlement intérieur sur ces deux points.

2.2.3 Le bureau

L'article L. 5211-10 du CGCT prévoit la composition du bureau et la possibilité pour celui-ci de recevoir délégation.

La répartition des délégations entre le président, les vice-présidents et le bureau relève de la libre appréciation du conseil communautaire. Les délégations confiées au président, aux vice-présidents et au bureau doivent être distinctes et ne peuvent pas recouvrir les mêmes attributions.

Au sein de la communauté de communes, les orientations politiques sont définies par le bureau constitué jusqu'en 2013 de 8 membres dont le président. Par délibération du 8 avril 2014, l'assemblée délibérante a fait le choix de doter l'EPCI de 9 vice-présidents. Par délibération du 22 avril 2014, le nouveau bureau communautaire a été créé. En 2014, il comprend un président, les vice-présidents et deux conseillers délégués aux travaux dans leurs communes.

La communauté de communes respecte les dispositions relatives à la composition du bureau et la répartition des délégations entre le président, les vice-présidents. Le conseil communautaire est régulièrement informé des attributions exercées par délégation par le biais des « donnés acte des décisions communautaires ».

2.2.4 Les commissions obligatoires

Certaines commissions sont obligatoires et ont un rôle défini par la loi (commission d'appel d'offres, commission intercommunale des impôts directs, commission locale des charges transférées, commission intercommunale pour l'accessibilité des personnes handicapées, conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance). Leur constitution et le renouvellement éventuel de leur composition suite aux élections n'appellent pas de remarque.

Il conviendra toutefois que la CCSC corrige la composition erronée de la commission d'appel d'offres (quatre membres titulaires et quatre membres suppléants) qui figure dans les rapports d'activité.

2.2.5 Des commissions thématiques facultatives

A l'instar du conseil municipal, le conseil communautaire peut, en application de l'article L. 2121-22 du CGCT, former en son sein des commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil ainsi que tous les sujets entrant dans le champ de leur compétence. L'article L. 2143-2 du CGCT prévoit par ailleurs « *la possibilité de créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune. Ces comités comprennent des personnes qui peuvent ne pas appartenir au conseil, notamment des représentants des associations locales.* ». Ces dispositions sont applicables aux communautés de communes.

Par délibérations en date du 20 mai 2014, ont été créées les commissions suivantes :

- une Commission de la Vie Communautaire pour traiter des sujets relatifs à la culture, au domaine social, au sport et à la sécurité ;
- une Commission de l'Environnement qui traite de l'environnement, de la gestion des déchets, du cadre de vie (espaces verts, politiques énergétiques, ...) et des cours d'eau ;

- une Commission de l'Aménagement du Territoire traitant du schéma de cohérence territoriale, des aménagements et déplacements urbains, de la politique du logement et du développement économique ;
- une Commission extracommunautaire du commerce et de l'artisanat (la délibération prévoit que le président de l'EPCI sollicite les membres extérieurs du conseil communautaire et arrête la composition de cette commission) ;
- un Conseil de développement.

Le Conseil de développement (CODEV)

La création d'un Conseil de développement a été prévue par l'article 23 du titre II de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (modifiée par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire). Elle ne s'impose pas à la communauté de communes des Sorgues du Comtat qui a toutefois décidé de créer en 2002 un conseil économique et social intercommunal devenu, en 2008, conseil de développement.

Le CODEV est composé de personnes qualifiées et volontaires, soit domiciliées dans l'une des trois communes, soit y exerçant leur activité principale. Ses membres sont validés par les conseils municipaux sur proposition du bureau, après une éventuelle cooptation. Son bureau est composé d'un président, deux vice-présidents, cinq membres pour Monteux et quatre pour Pernes-les-Fontaines. Le secrétariat est assuré par un agent détaché de la CCSC.

En 2001, le CODEV comptait 70 membres. Après un « *certain essoufflement* », ce nombre s'est réduit à 25 en 2005. Il est aujourd'hui constitué de 31 titulaires répartis dans la même proportion que le nombre de membre du conseil communautaire, auxquels peuvent s'ajouter des membres suppléants sans dépasser la limite de 62 membres. Lors de l'instruction, 26 conseillers étaient nommés, 5 sièges étaient vacants.

Le règlement intérieur, dont un extrait figure dans le guide du conseiller CODEV, liste ses attributions : « *Il a pour objet d'associer « les forces vives » des trois communes à la définition et à la mise en œuvre de la politique économique et sociale dans le cadre de la Communauté de Communes. Il collabore et participe ainsi à la vie de la Communauté de Communes par sa triple mission :*

- *favoriser le dialogue entre les acteurs de la vie économique et sociale et le Conseil Communautaire,*
- *répondre au Conseil Communautaire par des avis consultatifs sur les projets économiques et sociaux engagés par lui,*
- *soumettre au Conseil Communautaire toutes propositions de projets ou études nouvelles dans le cadre des compétences de celui-ci.»*

Il doit procéder à une information annuelle du conseil communautaire, laquelle a effectivement eu lieu le 30 novembre 2010, le 1^{er} juillet 2011, le 5 juillet 2012, le 9 juillet 2013 et le 1^{er} juillet 2014.

A l'examen des travaux conduits par le CODEV entre 2010 et 2014 inclus, la chambre constate que celui-ci a récemment revu son organisation pour jouer pleinement son rôle. Cette structuration mériterait d'être retranscrite dans le règlement intérieur afin, notamment, de préciser les critères de validation d'une saisine, de distinguer les saisines ayant vocation à déboucher sur un avis à une échéance donnée de celles conduisant à un travail au long cours, d'établir un cadre de rendu d'avis rédigés.

2.3 L'information des communes membres

Les EPCI disposent de différents moyens pour informer leurs communes membres des activités et de la situation financière de la structure intercommunale.

2.3.1 Le rapport annuel d'activité

Le rapport annuel d'activité est prévu par l'article L. 5211-39 du CGCT.

Si un rapport d'activité a été établi par l'EPCI pour chacun des exercices examinés, ceux-ci mériteraient toutefois un niveau de précision accru sur le plan budgétaire, ainsi qu'une plus grande vigilance dans la présentation de la composition des instances (erreur sur l'effectif de la Commission d'appel d'offres). Ainsi, l'utilisation des crédits engagés³ n'apparaît pas ventilée par commune. Des éléments relatifs aux finances intercommunales sont présentés mais de façon globale. Il en est de même pour la logistique et des travaux présentés par des « chiffres clefs » globaux. Les éléments budgétaires ne correspondent pas au budget consolidé mais au budget principal. Les budgets annexes sont cités mais pas leur montant, ce qui altère la qualité de l'information produite dans la mesure où sur la seule année 2013, les recettes de fonctionnement du budget annexe de la zone de loisirs de Beaulieu représentent 35,6 M€ et 67 % du budget consolidé, soit un montant et une part supérieurs à ceux du budget principal la même année (13,2 M€ soit 25 % du budget consolidé).

La chambre rappelle par ailleurs l'entrée en application le 1^{er} mars 2014 de l'article L. 5211-39-1 du CGCT créé par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 – article 67 -, qui prévoit l'élaboration d'un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres. Ce document doit comporter un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat.

2.3.2 Le rapport sur « le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets »

Le décret n° 2000-404 du 11 mai 2000 prévoit les conditions de la production annuelle d'un rapport sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets et sa transmission aux maires des communes membres, qui en font rapport à leurs conseils municipaux avant le 30 septembre.

La communauté de communes est compétente en matière de collecte, tri et traitement des encombrants et autres déchets produits par les ménages. Elle assure directement la collecte pour les communes membres. C'est le SIDOMRA,⁴ auquel adhère l'EPCI, qui en assure le traitement.

Au titre de 2010 et 2011, aucun rapport n'a été produit. La communauté de communes a expliqué cette interruption par le retrait de la commune d'Entraigues. Cette non-conformité avec la réglementation a également pu être relevée au titre de l'année 2012, avec un rapport paru en retard⁵ par rapport au calendrier prévu par la réglementation. Le rapport annuel de 2013 n'appelle, en revanche, pas d'observation.

³ La nécessité de retracer « l'utilisation des crédits engagés par l'établissement dans chaque commune » a été supprimée en 2014 par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

⁴ Syndicat Intercommunal des Ordures Ménagères de la Région d'Avignon.

⁵ Délibération n° DE/44/8.8/17.12.2013-5 du 17 décembre 2012.

3 LA QUALITE ET FIABILITE DES INFORMATIONS BUDGETAIRES, FINANCIERES ET COMPTABLES

3.1 La présentation des informations financières

3.1.1 Le débat d'orientation budgétaire

L'article L. 2312-1 du CGCT prévoit, dans sa version en vigueur jusqu'à début 2014 : « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8 ».

La rédaction a évolué suite à l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles : « *Le budget de la commune est proposé par le maire et voté par le conseil municipal. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés et sur l'évolution et les caractéristiques de l'endettement de la commune, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8.* ». Ces dispositions s'appliquent aux établissements publics administratifs des communes de 3 500 habitants et plus.

Aux termes de l'article L. 2121-12 du CGCT, la convocation des membres de l'assemblée délibérante à la séance au cours de laquelle est organisé le débat sur les orientations générales du budget doit être accompagnée d'une note de synthèse relative à ces orientations générales. L'absence de note de synthèse n'est donc pas conforme à la réglementation et son omission peut justifier l'annulation de la délibération approuvant le budget primitif (CAA Lyon, 09/12/2004, "Nardone"), les élus ne pouvant participer de manière « éclairée » à l'ensemble du débat (CE, 12/07/1995, Fontenay-le-Fleury).

Au sein de la communauté de communes, chacun des débats d'orientation budgétaire de la période examinée a fait l'objet d'une délibération. Il n'a, en revanche, pas été produit de note de synthèse, les conseillers bénéficiant d'une présentation en séance sous la forme d'un montage PowerPoint qui apporte quelques informations synthétiques sur les précédents comptes administratifs et des éléments relatifs au budget de l'exercice en cours.

Cette présentation appelle différentes remarques :

- l'absence d'information préalable des conseillers à défaut de note permettant la préparation des débats,
- une présentation centrée sur le budget principal alors même que les budgets annexes représentent un poids significatif (Cf. la partie relative à la situation financière),
- une présentation extrêmement limitée concernant les investissements alors qu'ils constituent un enjeu et une masse budgétaire importants,
- une évolution concernant l'état de la dette qui est présentée dans le montage en 2011 uniquement pour le budget principal, les budgets annexes hors Beaulieu n'y ayant été intégrés qu'en 2012. L'état de la dette du budget Beaulieu n'a, quant à lui, été présenté qu'à partir de 2013 alors que celui-ci pèse très fortement dans l'endettement de l'EPCI.

La chambre recommande donc à l'EPCI d'assurer une information des conseillers en amont de la séance relative au DOB, d'effectuer une présentation des éléments budgétaires pour le budget principal complétée des éléments relatifs au budget consolidé, d'exposer de façon plus détaillée les projets d'investissements et l'évolution de l'encours de la dette qui en résulte.

Recommandation n° 1 : Transmettre aux conseillers communautaires une note de synthèse relative au débat d'orientation budgétaire dans le respect des dispositions de l'article L. 2121-12 du CGCT.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a mis en avant la taille « humaine » de l'EPCI, qui conduirait à ce que l'information des élus soit assurée dans le cadre d'autres réunions que celles institutionnellement prévues. Il a toutefois fait part de son engagement à respecter le formalisme réglementaire rappelé par la chambre dans sa recommandation.

3.1.2 Le compte administratif

L'article L. 2313-1 du CGCT et l'instruction budgétaire et comptable M14 prévoient la présentation, en annexe aux documents budgétaires, de divers états destinés à informer les élus et les citoyens. Ces documents font l'objet d'une transmission à la chambre régionale des comptes.

En la matière, la chambre relève des problèmes de présentation, de complétude mais également d'exactitude des informations présentées.

Le compte administratif pour 2012 n'était accompagné d'aucun sommaire, ce qui n'en a pas facilité la lecture. Par ailleurs, certains états sont inexistantes ou non renseignés, d'autres sont inexacts (états de la dette faisant apparaître des lignes de trésorerie sur les budgets annexes de Beaulieu et Escampades alors que l'EPCI ne dispose que d'une ligne et non de trois, page de présentation des restes à réaliser ne correspondant pas à l'état des restes à réaliser (Cf. la partie relative aux restes à réaliser)). Enfin la page de signatures ne comprend pas l'indication des membres présents, représentés, absents, les suffrages exprimés et le détail des votes pour l'exercice 2012.

En 2013, le sommaire n'est pas pertinent, la plus grande partie des états apparaissant comme « sans objet », la plupart des états ne sont pas renseignés, la page de signatures ne comprend aucun élément hormis le collage d'une cartouche de signatures. L'EPCI a indiqué avoir rencontré des difficultés du fait de l'évolution de la maquette du compte administratif et produit des compléments à la préfecture. Celui transmis à la chambre est en revanche resté incomplet.

Les comptes administratifs des budgets annexes sont également incomplets pour certaines informations. A titre d'exemple, en 2012, le compte administratif du budget annexe « Zac de Beaulieu » présente un état de la dette sans détail du type d'emprunts souscrits.

La chambre rappelle à l'EPCI la nécessité de tenir correctement les états budgétaires et financiers réglementairement prévus et de veiller à leur complétude et leur exactitude préalablement à la soumission aux membres du conseil communautaire, de façon à permettre leur pleine information avant vote, signature et transmission à la chambre.

Recommandation n° 2 : Veiller à l'exhaustivité et à l'exactitude des données figurant dans le compte administratif.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à respecter la recommandation formulée sur l'exhaustivité et l'exactitude des données figurant dans le compte administratif.

3.2 Le suivi du patrimoine

L'état de l'actif a été produit par le comptable en 2012 et 2013. Ces deux années, les soldes ne correspondent pas à ceux de la classe 2 de la balance des comptes. Les variations de patrimoine n'apparaissant pas dans les comptes administratifs 2012 et 2013, il n'a pas été possible d'effectuer un rapprochement avec ce document.

Par délibération du 10 juin 2002, la communauté de communes a fixé les durées d'amortissement qu'elle applique. La chambre constate que l'EPCI s'appuie sur un référentiel relativement ancien, le barème indicatif figurant dans l'instruction budgétaire et comptable M14 étant aujourd'hui plus étoffé.

En 2013, plusieurs anomalies sont constatées dans l'état de l'actif concernant les amortissements. Ainsi :

- des immobilisations de même nature ont des durées d'amortissement différentes (ordinateurs, mobilier, ...);
- des biens ne sont pas amortis;
- des biens ont une durée d'amortissement d'un an qui n'est pas prévue par la délibération.

Au vu des discordances existant entre l'état de l'actif et la balance des comptes durant les deux années disponibles, des anomalies en matière de durée d'amortissement constatées en ce qui concerne l'état de l'actif 2013, la chambre invite l'ordonnateur à travailler conjointement avec le comptable pour aboutir à la concordance des états. Elle souligne également la nécessité de remédier à l'absence d'annexe relative à la variation du patrimoine jointe au compte administratif de l'EPCI et l'opportunité d'actualiser la délibération concernant les durées d'amortissement.

3.3 L'exécution budgétaire du budget principal

L'exécution budgétaire s'apprécie au regard du taux d'exécution budgétaire, du niveau de rattachement des charges et des produits à l'exercice et de la constitution de provisions.

Dépenses de fonctionnement

	2010	2011	2012	2013
Budget primitif	12 506 640	12 871 168	13 400 065	13 363 858
BP + DM + BS*	13 042 740	12 871 168	13 400 065	13 209 734
Dépenses nettes	10 759 416	10 682 167	11 256 666	11 509 904
Solde prévisions/réalisations	2 283 324	2 189 001	2 143 399	1 699 830
Taux d'exécution	82 %	83 %	84 %	87 %

Recettes de fonctionnement

	2010	2011	2012	2013
Budget primitif	12 506 640	12 871 168	13 400 065	13 363 858
BP + DM + BS	13 042 740	12 871 168	13 400 065	13 209 734
Recettes nettes	12 944 296	12 704 381	13 166 027	13 227 313
Solde prévisions/réalisations	98 444	166 787	234 038	- 17 579
Taux d'exécution	99 %	99 %	98 %	100 %

Dépenses d'investissement

	2010	2011	2012	2013
Budget primitif	13 480 127	15 337 394	14 674 207	12 258 842
BP + DM + BS	16 566 627	16 004 061	14 674 207	12 258 842
Dépenses nettes	4 263 360	9 842 351	6 215 988	7 011 573
Solde prévisions/réalisations	12 303 267	6 161 710	8 458 219	5 247 269
Taux d'exécution	26 %	61 %	42 %	57 %

Recettes d'investissement

	2010	2011	2012	2013
Budget primitif	13 480 127	15 337 394	14 674 207	12 258 842
BP + DM + BS	16 566 627	16 004 061	14 674 207	12 258 842
Recettes nettes	6 872 349	6 689 815	6 212 296	7 760 540
Solde prévisions/réalisations	9 694 278	9 314 246	8 461 911	4 498 302
Taux d'exécution	41 %	42 %	42 %	63 %

Source : Comptes de gestion

* BP/DM/BS : budget primitif, décisions modificatives et budget supplémentaire

En section de fonctionnement, si l'EPCI réalise la quasi-totalité de ses prévisions en recettes, ce n'est pas le cas en dépenses avec un niveau d'exécution qui se situe entre 82 et 87 %. Ce taux perfectible en section de fonctionnement est à mettre en regard des décalages de mandatement observés (Cf. la partie relative à la comptabilité d'engagement). Les niveaux d'exécution en investissement sont bas, se situant entre 41 % et 63 % en recettes et 26 % et 61 % en dépenses.

3.4 La comptabilité d'engagement

L'article L. 2342-2 du CGCT prévoit que le maire est chargé de la tenue de la comptabilité des dépenses engagées.

L'article 30 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique définit l'engagement comme « *l'acte juridique par lequel une personne morale [...] crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense. L'engagement respecte l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire.* »

La comptabilité d'engagement doit permettre de connaître à tout moment :

- les crédits ouverts en dépenses et en recettes,
- les crédits disponibles pour engagement,
- les crédits disponibles pour mandatement,
- les dépenses et recettes réalisées,
- l'emploi fait des recettes grevées d'affectation spéciale.

Elle permet de dégager, en fin d'exercice, le montant des restes à réaliser ; elle rend possible les rattachements de charges et de produits.

La communauté de communes a indiqué tenir une comptabilité d'engagement de ses dépenses depuis sa création au moyen du logiciel de comptabilité AFI. En début d'année, sont engagés les contrats (exemple : photocopieurs, ..), les marchés d'entretien (entretien éclairage public...), les attributions de compensation. Tout au long de l'année, sont engagés les bons d'engagement émis auprès des différents fournisseurs, les bons de commande, les marchés. A contrario, ne sont pas engagées, selon l'EPCI, les fluides (carburant, eau, énergie sauf les dépenses du G1 contrat Elyo dont le montant est connu), les emprunts, les franchises assurance, les consommations de téléphones, internet et affranchissement..., des réparations d'urgence (qui sont engagées dès que connues), les subventions.

La chambre rappelle que l'ensemble des dépenses doivent être engagées même si leur montant définitif n'est pas connu⁶.

3.4.1 Les restes à réaliser

L'évaluation correcte des restes à réaliser (RAR) tant en dépenses qu'en recettes permet d'obtenir un résultat donnant une image fidèle de l'année comptable écoulée.

Les restes à réaliser en dépenses sont des engagements juridiques donnés à des tiers qui découlent de la signature de marchés, de contrats ou de conventions et qui n'ont pas encore fait l'objet d'un mandatement sur l'exercice (n) qui vient de s'achever mais qui donneront obligatoirement lieu à un début de paiement sur le prochain exercice (n + 1).

Les recettes n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre (justifiées par des arrêtés attributifs de subvention, des contrats d'emprunts ou de réservation de crédits) constituent des restes à réaliser en recettes. L'état des restes à réaliser, détaillé par chapitre ou article en fonction du vote de l'assemblée, est arrêté en toutes lettres et visé par le président de l'EPCI au 31 décembre de l'exercice. Un exemplaire est joint au compte administratif à titre de justification. Deux exemplaires sont adressés au comptable qui retourne à l'ordonnateur un exemplaire visé par ses soins. L'ordonnateur le joint au budget de reprise du résultat de l'exercice à titre de justification.

⁶ Extrait du guide synthétique de la comptabilité des dépenses engagées : « *Au moment de l'engagement, le montant définitif de la dépense n'est pas toujours connu, des avenants peuvent intervenir sur des marchés, les prix peuvent être révisés... D'autre part, un engagement juridique et comptable peut être annulé pour diverses raisons. L'engagement comptable est ajusté jusqu'au moment de la liquidation de la dépense si besoin est.* »

La communauté de communes a indiqué qu'en dépenses, les restes à réaliser étaient déterminés par le logiciel comptable, qui ne permet toutefois pas, une fois les engagements reportés sur l'exercice suivant, de produire d'état les justifiant. Le logiciel permet d'établir une proposition de RAR (engagements d'investissement restant en cours dans le logiciel). Sont inscrits en RAR les acquisitions ou travaux en cours qui seront mandatés avant le vote du budget de l'année suivante.

Les justificatifs de l'état des restes à réaliser en recettes ont été analysés et conduisent à différentes observations.

Au titre de l'année 2010, deux états des restes à réaliser ont été transmis à la chambre, tous deux signés par le président de l'EPCI, alors que l'un d'eux concernait, en fait, l'exercice 2009.

Au-delà de cette inexactitude, plusieurs justificatifs posent problème en 2010 :

- à l'appui du RAR de 2,5 M€ existe uniquement une lettre de consultation de la Caisse d'Epargne et non un contrat signé ;
- un montant de 500 000 € apparaît sans justificatif.

Une absence de pièce justificative est constatée en 2011 pour la « subvention Région » de 800 000 € intitulée dans la note produite « Autres participations » et en 2012 pour les « autres subventions participation ».

Pour le FCTVA⁷, la communauté de communes se base sur ses propres états déclaratifs, les arrêtés étant pris entre début février et fin mars selon les éléments transmis. Par ailleurs, le montant inscrit en 2012 ne correspond pas au dernier trimestre 2011. Il est rappelé que le FCTVA ne peut être inscrit au titre des restes à réaliser en recettes que si l'arrêté d'attribution est daté de l'année n - 1 et qu'il a été reçu dans les premiers jours de la nouvelle année budgétaire.

La chambre invite l'EPCI à respecter la réglementation concernant l'inscription d'une recette en reste à réaliser.

3.4.2 Les rattachements des charges et des produits à l'exercice

Les principes d'annualité et d'indépendance des exercices budgétaires impliquent que les prestations commandées et fournies au cours d'une année soient comptabilisées dans les comptes de celle-ci.

Rattachements des charges et de produits (2010 – 2014)

	2010	2011	2012	2013	2014
C / 408 - Fournisseurs - Factures non parvenues	150 666	29 998	131 479	12 943	10 503
C / 4286 - Personnel - Charges à payer	-	-	-	-	-
C / 4287 - Personnel - Produits à recevoir	-	-	-	-	-
C / 4386 - Organismes sociaux - Charges à payer	-	-	-	-	-
C / 4387 - Organismes sociaux - Produits à recevoir	-	-	-	-	-
C / 4486 - Etat - Autres charges à payer	-	-	-	23 901	-
C / 4487 - Etat - Produits à recevoir	-	-	-	-	-
Charges de gestion	7 031 158	7 256 823	7 764 928	8 014 904	-
Charges rattachées rapportées aux charges de gestion (en %)	2,1%	0,4%	1,7%	0,5%	0,1 %

Source : Comptes de gestion 2010 – 2013 et ANAFI⁸

⁷ Fonds de compensation pour la TVA.

⁸ Logiciel d'analyse financière des juridictions financières.

Chaque collectivité peut déterminer, sous sa propre responsabilité et compte tenu du volume de ses dépenses, un seuil significatif à partir duquel elle va procéder à des rattachements. La fixation de ce seuil peut donner lieu à délibération. En l'absence de délibération, le rattachement s'entend à compter du premier euro. En ce qui concerne la communauté de communes Les Sorgues du Comtat, les taux sont faibles et semblent s'installer à un niveau bas depuis 2013.

Une vérification, réalisée sur un échantillon de sept comptes de dépenses, a permis de constater que 18 factures reçues en 2013, correspondant à un service fait en 2012, n'ont pas été rattachées à cet exercice alors qu'elles auraient dû l'être. Ces exemples illustrent une insuffisance de rattachement que la chambre ne peut apprécier de façon exacte du fait notamment de la défaillance constatée ci-après dans le circuit de traitement des factures.

3.5 Le circuit des factures et le respect des délais de paiement

Le circuit des factures décrit par la communauté de communes (enregistrement des factures dans le logiciel AFI compta ; transmission des factures au service gestionnaire pour attestation du service fait ; après vérification et signature du « bon à payer », liquidation et mandatement par le service des finances tous les 15 jours) ne se retrouve pas dans les faits.

L'analyse plus approfondie des factures de 27 comptes du budget principal sur l'exercice 2013 a fait apparaître que 140 factures émises en 2012 pour un montant de 242 386,29 € avaient été mandatées en 2013. Parmi elles, 19 factures, émises en septembre ou octobre 2012, ont fait l'objet d'un mandatement le 10 janvier voire le 2 février 2013, soit au-delà du délai réglementaire de paiement des collectivités locales. Sur 17 factures, aucune date de réception au sein de l'EPCI n'était mentionnée. La traçabilité du service fait était, en outre, inexistante.

La chambre constate donc une organisation non conforme aux règles de la comptabilité d'engagement qui rend impossible l'appréciation correcte des restes à réaliser et des rattachements. Elle recommande la mise en place de procédures formalisées pour les différentes étapes clés du traitement des factures incluant le contrôle de leur respect par le service des finances ainsi que la formation des responsables des secteurs gestionnaires aux principes de la comptabilité d'engagement.

Recommandation n° 3 : Mettre en place des procédures de traitement des factures et contrôler leur mise en œuvre.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à respecter la recommandation formulée sur le traitement des factures et la formation des responsables des secteurs gestionnaires aux principes de la comptabilité d'engagement.

4 LA SITUATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE

En 2013, la communauté de communes compte 8 budgets annexes⁹ correspondant à des services publics administratifs. L'EPCI a justifié leur création par la volonté de suivre précisément les différentes opérations.

⁹ - Zac de Beaulieu : création du budget avec reprise du budget communal de la ville de Monteux au 1^{er} janvier 2003 ;
- Zac des Mourgues : création du budget avec reprise du budget communal de la ville de Monteux au 1^{er} janvier 2003 ;
- Zac des Gaffins : reprise du budget annexe Zac des Gaffins en 2002, budget déjà existant à la CCPRO (dont la commune d'Althen des Paluds faisait partie jusqu'au 31 décembre 2001) ;
- Acquisitions immobilières pour commerce habitat » : budget créé en 2007 ;
- ZAC de Prato 5 : budget créé en 2006 ;
- Saint-Hilaire 2 : budget créé en 2011 ;
- Site du Pérussier : budget créé en 2007 ;
- Zac des Escampades : création du budget annexe avec reprise en 2003 du budget de la ville de Monteux (Escampades 2), et fusion des budgets Escampades 1 et 2 en 2013.

Le budget annexe « ZAC de Beaulieu » représente des recettes de fonctionnement particulièrement importantes (39,9 M€ en 2014, soit 70 % du budget consolidé), supérieures à celles du budget principal la même année (13,4 M€ soit 23,5 % du budget consolidé). Les autres budgets annexes pèsent moins dans le total des recettes de fonctionnement du budget consolidé, puisqu'ils en représentent entre 0,2 % et 3,4 %.

**Poids respectif du budget principal et des budgets annexes
dans les recettes de fonctionnement du budget consolidé**

Libellé	Recettes de fonctionnement	
	2014 (en €)	%
ZONE LOISIRS DE BEAULIEU CC LES SORGUES	39 870 802	70,01 %
CC LES SORGUES DU COMTAT MONTEUX	13 359 456	23,46 %
ZA DES ESCAMPADES 2 CC LES SORGUES DU CO	1 929 417	3,39 %
ZAC DES MOURGUES CC LES SORGUES DU COMTA	777 284	1,36 %
LOTISSEMENT SAINT HILAIRE 2 CC LES SORGU	609 842	1,07 %
SITE DU PERUSSIER CC LES SORGUES DU COMT	158 772	0,28 %
ZAC LA PRATO 5 CC LES SORGUES DU COMTAT	141 878	0,25 %
ZAC DES GAFFINS CC LES SORGUES DU COMTAT	102 461	0,18 %
ZA DES ESCAMPADES 1 CC LES SORGUES DU CO	0	0,00 %
ZA LA TAPY CC LES SORGUES DU COMTAT	0	0,00 %
ZAC LA PRATO 4 CC LES SORGUES DU COMTAT	0	0,00 %
GARE DES METIERS ART CC LES SORGUES DU C	0	0,00 %
BAGFP CC ACQUISITIONS IMMOBILIERES	0	0,00 %
TOTAL	56 949 912	100,00 %

Source : ANAFI selon comptes de gestion

Le budget consolidé de la communauté de communes a fortement augmenté entre 2010 et 2014. Les recettes ont ainsi plus que doublé, passant de 25,2 M€ à 57 M€. Les dépenses ont connu la même évolution (elles sont passées de 23 M€ en 2010 à 55,6 M€ en 2014) tout en demeurant inférieures aux recettes durant la période examinée. La progression constatée est essentiellement imputable au budget annexe de la zone de loisirs de Beaulieu.

Le résultat des différents exercices, tous budgets confondus, a toujours été excédentaire même si un léger tassement est constaté en fin de période.

Evolution du budget consolidé (2010 – 2014)

en €	2010	2011	2012	2013	2014
Fonctionnement					
= Recettes consolidées, tous budgets (A)	25 154 215	39 364 658	44 524 995	53 154 340	56 949 912
= Dépenses consolidées, tous budgets (B)	22 919 317	37 270 315	42 510 249	51 406 532	55 607 242
Résultat de l'exercice, tous budgets (A-B)	2 234 897	2 094 342	2 014 746	1 747 809	1 342 671

Source : ANAFI selon comptes de gestion

4.1 Les produits de gestion du budget principal

Les produits de gestion du budget principal sont en hausse constante sur la période et s'élèvent à 10,4 M€ fin 2014. Leur augmentation globale de 4,7 % s'explique principalement par la progression de la fiscalité reversée (+ 463 592 €), celle des ressources fiscales (+ 325 822 €), les ressources institutionnelles accusant une baisse de 12 %.

Evolution des produits de gestion (2010 – 2014)

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Evo 2010/ 2014
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	6 479 844	6 356 738	6 321 990	6 703 270	6 805 666	5 %
+ Ressources d'exploitation	110 254	121 895	158 898	115 583	146 677	33 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 115 468	3 156 622	3 214 568	3 133 433	2 745 991	- 12 %
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	140 622	203 593	508 063	359 205	604 214	330 %
Production immobilisée, tvx en régie	75 616	127 784	103 003	120 345	80 638	7 %
= Produits de gestion	9 921 804	9 966 632	10 306 522	10 431 835	10 383 185	4,7 %

Source : ANAFI selon comptes de gestion

4.1.1 Les produits de la fiscalité

La période sous revue a été marquée par une réforme significative concernant la taxe professionnelle (TP) en 2010. Jusqu'à cette date, le régime de la taxe professionnelle unique (TPU) induisait une spécialisation des taxes : les taxes sur les ménages (taxe d'habitation, taxes foncières) revenaient aux communes, tandis que la TP revenait au groupement. Toutefois, les EPCI relevant du régime fiscal de la TPU avaient la possibilité de lever une fiscalité additionnelle sur les taxes d'habitation, sur le foncier bâti et sur le foncier non bâti.

Depuis le 1^{er} janvier 2011, l'EPCI perçoit un nouvel impôt en remplacement de cette taxe : la contribution économique territoriale (CET) composée, d'une part, de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et, d'autre part, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Le conseil communautaire vote le taux de la CFE qui est fondé sur les bases foncières. Le taux de la CVAE est en revanche fixé au niveau national. Il s'inscrit dans une échelle de 0 % pour les entreprises de moins de 500 000 € de chiffre d'affaires à 1,5 % pour les entreprises de plus de 50 M€ de chiffre d'affaires.

L'évolution des bases et des taux d'imposition

Entre 2010 et 2013, la revalorisation des valeurs locatives inscrite dans la loi de finances et la variation physique des bases brutes d'imposition ont généré des augmentations des bases. Les plus significatives ont concerné la taxe d'habitation (dont le produit est passé de 29,2 M€ en 2011 à 32,6 M€ en 2013) et la CFE (dont le produit est passé de 5,7 M€ en 2011 à 6,4 M€ en 2013). L'évolution constatée sur la taxe d'habitation illustre un dynamisme fort si l'on considère que la progression de 11,6 % constatée est à mettre en regard d'une évolution forfaitaire des bases de 3,6 % sur la période 2011 – 2013 (coefficient de + 1,018 en 2012 et autant en 2013).

Depuis 2011, exercice atypique du fait de la réforme de la fiscalité locale précédemment évoquée, les taux d'imposition sont demeurés inchangés à l'exception de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères qui a connu une augmentation en 2012. L'application des règles de liens de taux avec les communes membres encadre fortement l'évolution du taux de CFE que peut voter le conseil communautaire. En effet, l'augmentation du taux d'imposition de CFE doit être corrélée à celle des taux des impôts « ménages ».

Evolution des taux (2010 – 2014)

	2010	2011	2012	2013	2014
Taxe d'habitation	-	8,28 %	8,28 %	8,28 %	8,28 %
Foncier Non bâti	-	2,31 %	2,31 %	2,31 %	2,31 %
Foncier Non bâti - Taxe additionnelle	-	39,64 %	39,64 %	39,64 %	39,64 %
Cotisation Foncière des Entreprises	31,64 %	33,39 %	33,39 %	33,39 %	33,39 %
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	12,22 %	12,22 %	12,70 %	12,70 %	12,70 %

Source : *collectivites-locales.gouv.fr* et EPCI

Le taux de taxe d'habitation appliqué par le CCSC est inférieur à celui de la plupart des EPCI à fiscalité propre du département du Vaucluse et se situe au même niveau que celui appliqué par la communauté de communes des Pays Rhône Ouvèze. La communauté de communes applique des taux parmi les moins élevés pour ce qui concerne le foncier non bâti et la CFE. Ce constat est à lier aux bases fiscales de la communauté de communes.

Comparaison de taux d'imposition d'EPCI du Vaucluse (2013)

	CCSC	Comm. d'aggl. Ventoux Comtat Venaissin	Comm. de communes Provence Luberon Durance	Comm. de communes Pays des Sorgues et des Monts de Vaucluse	COGA (Grand Avignon)	Comm. de communes des Pays Rhône Ouvèze
Taxe d'habitation	8,28 %	8,31 %	8,35 %	8,30 %	8,85 %	8,28 %
Foncier Non bâti	2,31 %	2,73 %	2,1 %	1,93 %	3,32 %	4,10 %
Foncier Non bâti - Taxe additionnelle	39,64 %	39,64 %	39,64 %	39,64 %	40,91 %	39,64 %
Cotisation Foncière des Entreprises	33,39 %	35,49 %	33,3 %	32,7 %	37,42 %	35,12 %

Source : collectivites-locales.gouv.fr

L'impact de la réforme de la fiscalité locale

En 2009, l'EPCI percevait environ 5,6 M€ de taxe professionnelle avec un taux fixé à 19,05 %. En 2010, l'intercommunalité a voté un taux de CFE de 31,64 %. En 2012, ce taux a été porté à 33,39 %.

Entre 2009 et 2013, l'intercommunalité a connu une réduction de ses recettes fiscales économiques directes de 2,3 M€. A titre de compensation, elle a perçu des dotations mises en place par l'Etat. Deux mécanismes complémentaires ont été institués pour chaque niveau de collectivités locales : la DCRTP (dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle) et le FNGIR (fonds national de garantie individuelle de ressources).

La DCRTP résulte d'un mécanisme codifié aux articles 78 1.1 à 1.3 de la loi de finances pour 2010. L'article 78 1.1 porte sur les communes et les EPCI, l'article 78 1.2 sur les départements, l'article 78 1.3 sur les régions. Pour chaque catégorie de collectivité, le panier de ressources 2010 avant réforme -comprenant notamment la compensation relais- est comparé avec le panier de ressources 2010 après réforme, ce qui permet de déterminer les collectivités « gagnantes » et « perdantes ». Cette comparaison s'effectue au titre de la même année afin de conserver le même périmètre. Si la somme algébrique de ces différences dégage une perte nette globale, l'Etat verse une dotation de compensation de la réforme de la TP. Elle est ensuite répartie entre les collectivités perdantes de la catégorie de collectivités en cause au prorata de leur poids respectif dans le volume total des pertes enregistrées par l'ensemble des collectivités perdantes dans cette catégorie. Dans le cas contraire, aucune DCRTP n'est déterminée.

Si la somme des nouvelles recettes fiscales augmentée de la DCRTP attribuée au titre de 2011 est inférieure aux anciennes recettes fiscales, la commune ou l'EPCI a droit à un reversement du FNGIR d'un montant égal au déficit multiplié par un coefficient d'équilibrage. Ce coefficient multiplicateur est calculé pour chaque reversement afin que la somme des reversements soit égale à la somme des prélèvements.

La taxe professionnelle représentait 5,6 M€ en 2009 ; en 2013, le montant de la fiscalité « économique » et des dotations de compensation de la réforme de 2010 s'élevaient à 3,8 M€. Les nouveaux produits issus de la fiscalité « ménages » (+ 2,7 M€ en 2013) sont venus abonder la section de fonctionnement.

Au total, les recettes de l'EPCI ont augmenté de 0,7 M€.

Impact de la réforme de la taxe professionnelle sur les recettes de l'EPCI (en €)

	CA 2009	CA 2013
Fiscalité économique	5 561 426	3 226 862
TP	5 561 426	
CFE		2 151 524
CVAE		890 489
IFER		45 819
TASCOM		137 919
Divers		1 111
Fiscalité ménages	-	2 744 262
TH		2 695 721
TFPNB		48 541
TOTAL PRODUITS FISCAUX (A)	5 561 426	5 971 124
Dotations de compensation de la réforme TP		556 535
FNGIR		359 205
DCRTP		197 330
<i>Total fiscalité économique + dotations de compensation TP</i>	<i>5 561 426</i>	<i>3 783 397</i>
Total des allocations compensatrices des tiers	2 132 973	229 437
Allocations compensatrices TP	2 132 973	
FDTP		
FDP Grande surface		
Allocations compensatrices taxes ménages		229 437
Total DGF Etat	1 035 283	2 664 418
DGF compensation		1 862 024
DGF intercommunalités	1 035 283	802 394
TOTAL DES DOTATIONS (B)	3 168 256	3 450 390
TOTAL DES RECETTES (A+B)	8 729 682	9 421 514

Source : Fiches DGCL, Etat 1386, Comptes de gestion

A ces ressources s'ajoutent celles correspondant à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, en augmentation de près de 45 % en 5 ans.

Evolution de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (en €)

2010	2011	2012	2013	2014	2014/2010
2 606 572	2 692 130	2 926 687	3 055 360	3 776 310	+ 44,9 %

Source : ANAFI selon comptes de gestion

La communauté de communes a, dans le même temps, été contributrice au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), qui constitue le premier mécanisme national de péréquation horizontale pour le secteur communal. Le FPIC consiste à prélever une partie des ressources de certaines intercommunalités et communes pour la reverser à des intercommunalités et communes moins favorisées. La loi de finances pour 2012 a prévu une montée en charge progressive pour atteindre, à partir de 2016, 2 % des ressources fiscales communales et intercommunales, soit plus d'1 Md€. L'EPCI y est contributeur net pour des montants croissants depuis 2012 : 8 600 € en 2012, 36 922 € en 2013 et 66 814 € en 2014.

La CCSC assure enfin le versement d'une attribution de compensation qui vise à assurer la neutralité budgétaire des transferts de compétences à la fois pour l'EPCI et pour ses communes membres. Durant la période, le montant de l'attribution de compensation s'est maintenu à 2 492 011 € du fait de l'absence de transfert.

4.1.2 Le potentiel fiscal et le coefficient d'intégration fiscale

La dotation globale de fonctionnement (DGF) des groupements de communes est distribuée par l'Etat selon plusieurs critères : la population, le potentiel fiscal et le coefficient d'intégration fiscale (CIF).

Le potentiel fiscal est une mesure de la capacité fiscale théorique. Il se calcule en appliquant aux bases d'imposition réelles de l'EPCI les taux moyens nationaux des quatre taxes directes de sa catégorie et de sa strate de population. Plus le potentiel fiscal est élevé par rapport à la moyenne de sa catégorie d'appartenance, plus la dotation de l'EPCI est faible.

Le coefficient d'intégration fiscale mesure le poids de la fiscalité intercommunale par rapport à la fiscalité totale communale et intercommunale. Plus un EPCI est fiscalement intégré (et donc plus il exerce de compétences), plus son CIF est important. Plus le CIF est important, plus la DGF de l'EPCI est importante.

Ainsi, le montant de DGF obtenu est d'autant plus élevé que la structure intercommunale fait partie d'une catégorie exerçant de nombreuses compétences et qu'elle présente une forte intégration fiscale.

Le tableau ci-dessous permet de constater que le potentiel fiscal de la CCSC est constamment supérieur au potentiel fiscal moyen, l'écart entre les deux se creusant sur la période. Le CIF de l'EPCI est quant à lui en permanence supérieur au CIF moyen de la catégorie, l'écart se réduisant toutefois légèrement.

Potentiel fiscal et CIF de l'EPCI comparés à ceux de sa catégorie (en €/habitant)

	2010	2011	2012	2013	2014
Potentiel fiscal 4 taxes par population DGF (CCSC)	243,372190	245,160052	333,101847	343,770883	346,854878
Potentiel fiscal 4 taxes moyen de la catégorie	229,130130	227,842623	264,235130	270,875465	276,678386
CIF CCSC	0,395594	0,412271	0,405827	0,409377	0,410423
CIF moyen de la catégorie	0,317329	0,348068	0,333576	0,347270	0,351876

Source : Fiches DGCL

4.1.3 Les ressources institutionnelles

Entre 2010 et 2014, la baisse régulière de la DGF (- 503 675 € soit - 16,9 %) et des participations, nulles en fin de période, n'a pas été compensée par l'augmentation de la péréquation (+ 159 628 € soit + 282,9 %), ce qui explique la diminution globale de près de 12 % des ressources institutionnelles (- 369 477 €).

Parmi les facteurs de baisse de ressources, figure depuis 2013, l'évolution des modalités d'encaissement des pénalités issues de l'application de la loi SRU. Auparavant encaissées par la communauté de communes, elles sont perçues depuis cette date par l'établissement public foncier de Provence-Alpes-Côte d'Azur (EPF PACA), ce qui a minoré les recettes de 222 113 € en 2013 et 283 150 € en 2014.

Ressources institutionnelles

en €	2010	2011	2012	2013	2014
Dotation Globale de Fonctionnement	3 033 605	2 837 147	2 723 509	2 664 418	2 529 930
Participations	25 430	32 956	16 172	10 638	
<i>Dont Etat</i>					
<i>Dont régions</i>		6 200			
<i>Dont autres</i>	25 430	26 756	16 172	10 638	
Autres attributions et participations	56 433	286 519	474 887	458 377	216 061
<i>Dont péréquation</i>	56 433	286 519	474 887	458 377	216 061
Total ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 115 468	3 156 622	3 214 568	3 133 433	2 745 991

Source : ANAFI selon comptes de gestion

La baisse des dotations de l'Etat va se poursuivre dans les années à venir au titre de la contribution des collectivités locales à la restauration de l'équilibre des comptes nationaux. La loi de finances pour 2015 a, en effet, entériné la diminution des concours financiers de l'Etat dans le cadre de la participation des collectivités territoriales à l'effort de redressement des comptes publics, prévue par la loi de programmation des finances publiques pour la période 2014-2019. Leur montant devrait se contracter de 11 Md€ entre 2015 et 2017. Cette diminution sera lissée sur trois ans, à raison de 3,67 Md€ en 2015 et en 2016 et de 3,66 Md€ en 2017. Cette même loi confirme par ailleurs la progression de la péréquation, destinée à réduire l'impact de la baisse des dotations pour les collectivités les plus pauvres.

Sur le plan prospectif, il convient également de noter que les EPCI à fiscalité propre sont tenus de mettre en place un schéma de mutualisation des services à partir de 2015. Les communes ont tout intérêt à participer à son élaboration avec la communauté, donc à se poser la question d'une organisation territoriale efficace.

La dotation globale de fonctionnement serait attribuée en fonction d'un coefficient de mutualisation des services¹⁰. La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles introduit ce nouveau coefficient fonctionnel, qui lie degré de développement de la mutualisation entre un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ses communes membres et ressources financières.

Un décret en Conseil d'Etat viendra préciser les modalités d'application du coefficient de mutualisation des services. Cet outil va obliger chaque collectivité à se poser la question de la mutualisation de ses services avec l'intercommunalité, c'est-à-dire de la création de services communs pour des compétences non transférées.

Contrairement à ce que pourrait laisser penser la présentation du débat d'orientation budgétaire 2014¹¹, un seul service fait en réalité l'objet d'une mutualisation entre la communauté de communes et ses communes membres : il s'agit des services techniques (voirie – espaces verts) qui, par convention, peuvent travailler pour les communes membres. Chaque semestre, un état avec le nombre d'heures effectuées est établi et la communauté de communes émet un titre de recettes au compte 70848. Le solde de ce compte s'établit à 53 243,85 € en 2010 et 29 798,34 € en 2013.

S'agissant des travaux de mutualisation future, un groupe de travail explore plusieurs pistes : groupement de commandes, réflexion sur la mutualisation des services « Marchés Public », « informatique » et de certains services administratifs (Ressources Humaines - Formation et gestion des carrières).

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a souligné la faiblesse des marges de manœuvre de l'EPCI du fait de la réduction de l'engagement de l'Etat.

4.1.4 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation, qui s'élevaient à 146 667 € en fin de période, ont connu une augmentation globale de 33 % entre 2010 et 2014. Cette augmentation est principalement due à la progression de 220 % des revenus locatifs et redevances, qui atteignent 106 966 € en 2014.

CONCLUSION :

Les années 2010 - 2014 ont été marquées par la suppression de la taxe professionnelle en 2010 et la mise en place d'une péréquation horizontale. La structure des recettes de l'EPCI en a été affectée avec une évolution à la hausse de la part des ressources apportée par les taxes ménages. La baisse des dotations de l'Etat, amorcée durant la période examinée, va se poursuivre durant les années à venir. Ces différents éléments devraient conduire l'établissement public à renforcer les mutualisations et les actions de maîtrise de ses charges.

¹⁰ L'article 55 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles prévoit : I. - L'art. L. 5211-4-1 du CGCT est complété par un V ainsi rédigé : « le coefficient de mutualisation des services d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est égal au rapport entre : « 1° La rémunération, toutes charges comprises, de l'ensemble des personnels affectés au sein de services ou parties de service fonctionnels employés par l'établissement public, y compris les fonctionnaires et agents transférés ou mis à sa disposition en application des I à III » et « 2° La rémunération, toutes charges comprises, de l'ensemble des personnels affectés au sein de services ou parties de service fonctionnels dans toutes les communes membres et au sein de l'établissement public ».

¹¹ Celle-ci fait état des mutualisations suivantes : services centraux, développement économique, collecte des encombrants, maintenance des containers, balayage mécanique, vêtements de travail, assurances, service Instruction Permis, coût de la déchetterie.

4.2 Les charges de gestion du budget principal

Durant la période examinée, les charges de gestion du budget principal ont connu une variation annuelle moyenne de + 4 % soit une progression globale de 17 % (+ 1,2 M€). Tous les postes ont évolué à la hausse à l'exception des subventions de fonctionnement versées dont le montant a connu une forte baisse en 2011 avant de croître à nouveau (141 005 € en 2014) sans toutefois retrouver son niveau de 2010 (155 817 €).

En valeur comme en pourcentage, les augmentations les plus marquées concernent les charges de personnel et les charges à caractère général qui sont en hausse continue durant la période pour un écart final entre 2010 et 2014 de 19,7 % et 16,2 % respectivement.

Selon l'ordonnateur, le portage des projets en régie et leur montée en puissance expliquent la hausse constatée.

Les charges courantes, correspondant aux charges de gestion majorées des charges financières, progressent de 19,3 % du fait de l'évolution de l'endettement de l'EPCI.

Evolution des charges de gestion et des charges courantes (en €)

	2010	2011	2012	2013	2014
Charges de personnel	3 395 323	3 583 258	3 650 457	3 923 488	4 064 327
Charges à caractère général	3 260 193	3 367 685	3 698 282	3 735 237	3 788 603
Autres charges	219 825	213 751	287 149	231 817	232 639
Subv. de fonctionnement	155 817	92 128	129 041	124 362	141 005
Charges de gestion	7 031 158	7 256 822	7 764 929	8 014 904	8 226 574
Charges d'intérêt et pertes de change	270 350	296 134	299 404	328 424	485 542
Charges courantes	7 301 508	7 552 956	8 064 333	8 343 328	8 712 116

Source : ANAFI selon comptes de gestion

Sans atteindre le seuil critique¹², le coefficient de rigidité des charges structurelles, qui mesure le poids des charges de fonctionnement les plus rigides et difficilement compressibles par rapport aux produits de fonctionnement réels, progresse fortement sur l'ensemble de la période examinée. Il est en effet passé passant de 29,8 % en 2010 à 36 % en 2014.

Ratio de rigidité des charges structurelles

2010	2011	2012	2013	2014
29,8%	31,7 %	31,6 %	33,7 %	36,0 %

Source : ANAFI selon comptes de gestion

4.2.1 Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel regroupent les dépenses liées à la rémunération et aux charges des professionnels titulaires, non titulaires et mis à disposition. Nettes des remboursements des personnels mis à disposition, elles ont en moyenne progressé annuellement de 4,9 %, soit + 704 196 € (+ 21,1 %) entre 2010 et 2014. Une augmentation plus marquée apparaît entre 2012 et 2013 (+ 296 332 €). En 2013, l'ouverture anticipée du lac de Beaulieu ne peut à elle seule expliquer cette progression. L'absence de complétude du compte administratif concernant l'état des effectifs ne permet pas d'apprécier l'origine de l'évolution constatée.

Dépenses de personnel

En €	2010	2011	2012	2013	2014
Charges totales de personnel	3 395 323	3 583 258	3 550 457	3 923 488	4 064 327
- Remboursement de personnel mis à disposition	53 244	28 066	53 100	29 798	18 052
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour mise à disposition	3 342 079	3 555 192	3 497 357	3 893 689	4 046 275

Source : ANAFI selon comptes de gestion

¹² Ce coefficient dont le seuil critique est de 56 % se calcule en rapportant les charges de personnel, contingents et participations, intérêts aux produits de fonctionnement.

4.2.2 Les dépenses à caractère général

Les dépenses à caractère général augmentent de 528 410 €, soit 16,21 % en l'espace de cinq ans. Les trois postes connaissant l'évolution la plus marquée en valeur sont les achats autres que les terrains à aménager (+ 190 750 €), les autres services extérieurs (+ 315 336 €) et les entretiens et réparations (+ 67 091 €).

Parmi les plus fortes progressions constatées sur les comptes d'achats, figure celle du compte 60612 « *Energie électricité* », dont le solde est passé de 302 994,51 € en 2010 à 429 968,26 € en 2014.

La hausse du poste « *Entretiens et réparations* » résulte à titre principal du compte 61523 « *Entretien voiries et réseaux* », dont le solde est passé de 498 020,84 € en 2010 à 630 440,99 € en 2013, avant de diminuer en 2014 à 547 775,51 €.

Sur ces deux comptes, la communauté de communes a précisé qu'elle « *avait mis en place un marché avec Coffely Elyo pour le G1 Fournitures d'électricité des points lumineux, le G2 Entretien des points lumineux et G3 Extension et grosses réparations en 2008. Ce marché avait été conclu pour 5 ans, c'est-à-dire jusqu'au 31/12/2012.*

Un marché a à nouveau été conclu à compter du 1^{er} janvier 2013, et celui-ci a tenu compte des augmentations du nombre de points lumineux, ainsi que la pose et dépose des décors de Noël qui n'étaient pas inclus dans le marché précédent.

Il a été également prévu, l'illumination du patrimoine sur l'ensemble des communes.»

S'agissant des services extérieurs, l'augmentation du compte 62 est liée à la progression du compte 6288 « *Autres services extérieurs* », dont le solde s'est établi à 1 614 966,64 € en 2014, marquant une hausse de 335 180,50 € par rapport à 2010.

Evolution des charges à caractère général du budget principal (2010 – 2014)

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution 2014/2010
Charges à caractère général	3 260 193	3 367 685	3 698 282	3 735 237	3 788 603	16,21 %
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	870 263	940 827	995 498	1 078 152	1 061 012	21,92 %
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	24 593	29 930	27 541	34 872	26 212	6,58 %
<i>Dont entretien et réparations</i>	850 090	797 182	1 002 773	995 796	917 181	7,89 %
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	57 176	59 514	58 401	58 469	60 675	6,12 %
<i>Dont autres services extérieurs</i>	1 305 443	1 349 744	1 446 935	1 420 079	1 620 779	24,16 %
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	52 727	66 200	46 797	20 877	15 143	- 71,28 %
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	51 152	70 922	73 159	74 954	35 216	- 31,15 %
<i>Dont déplacements et missions</i>	10 999	6 465	7 867	4 581	6 467	- 41,20 %
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	33 519	42 537	34 406	42 585	41 173	22,83 %
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	4 232	4 365	4 905	4 873	4 745	12,12 %

Source : ANAFI selon comptes de gestion

4.2.3 Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion ont progressé de 5,8 % sur la période 2010 - 2014 pour atteindre 232 639 €. Un poste ressort plus particulièrement en termes de progression, celui des « *Indemnités des élus* », qui a connu une augmentation de près de 27 000 € entre 2012 et 2014. L'écart s'est creusé à partir de 2013 avec les cotisations de sécurité sociale imputées au compte 6534 « *Cotisations de sécurité sociale – part patronale* ».

Autres charges de gestion

en €	2010	2011	2012	2013	2014
Autres charges de gestion	219 825	213 751	287 149	231 817	232 639
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	89 188	97 397	109 042	107 620	95 353
<i>Dont déficit (+) ou excédent (-) des budgets annexes à caractère administratif</i>	0	0	67 324	0	0
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus (C/6531, 6533)</i>	104 059	104 403	104 200	119 068	131 073
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	6 292	11 951	6 163	5 129	5 282
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	0	0	420	0	930

Source : ANAFI selon comptes de gestion

La communauté de communes est membre de plusieurs organismes de regroupement. La forte progression de la cotisation à l'Agence d'urbanisme résulte de l'évolution du taux fixé par celle-ci en 2012 (passage de 1,05 € à 1,5 € par habitant).

Montants des cotisations aux organismes de regroupement auxquels appartient l'EPCI (en €)

	2010	2011	2012	2013
ADEV	23 901	23 901	23 901	23 901
SCOT bassin de Vie d'Avignon	40 191,22	47 896,79	48 723,65	43 865,53
Agence d'Urbanisme	25 096,05	25 599	36 417	36 853,50

Source : EPCI

Après avoir connu une baisse en 2011, les subventions versées à des personnes de droit privé sont en progression sur la période sans toutefois retrouver leur niveau de 2010.

Subventions de fonctionnement versées aux personnes de droit privé (en €)

2010	2011	2012	2013	2014
155 817	92 128	129 041	124 362	141 005

Source : ANAFI selon comptes de gestion

4.3 L'équilibre du bilan consolidé

Le bilan décrit l'ensemble du patrimoine de la communauté de communes. Celui-ci comprend, d'une part, l'actif composé des biens détenus (immeubles, meubles, créances et trésorerie) et, d'autre part, le passif composé des moyens de financement détenus (dotations, subventions et dettes). La mesure de l'équilibre financier de l'EPCI s'effectue à travers trois grandeurs caractéristiques : le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.

4.3.1 Le fonds de roulement

Le fonds de roulement est égal à la différence entre les financements disponibles à plus d'un an (dotations et réserves, subventions, emprunts) et les immobilisations (investissements réalisés ou en cours de réalisation). Il permet de couvrir le décalage existant entre l'encaissement de recettes et le paiement de dépenses.

Le fonds de roulement du budget principal s'élevait à 1,9 M€ fin 2014, soit 78,4 jours de charges courantes, situant l'EPCI parmi ceux ayant un niveau de fonds de roulement confortable.

Fonds de roulement net global (FRNG) du budget principal

2010	2011	2012	2013	2014
3 942 191	811 869	567 537	819 788	1 871 468

Source : ANAFI selon comptes de gestion

Sur le budget consolidé, le fonds de roulement, fortement impacté par les opérations conduites sur les budgets annexes, s'établissait à - 0,7 M€ fin 2014.

4.3.2 Le besoin en fonds de roulement

Le besoin en fonds de roulement est égal à la différence entre l'ensemble des créances augmentées des stocks et l'ensemble des dettes à court terme (fournisseurs, Trésor public et sécurité sociale...). Une créance constatée, non encaissée, engendre nécessairement un besoin de financement. A l'inverse, une dette non encore payée vient diminuer ce besoin de financement. Le besoin en fonds de roulement reflète donc le décalage dans le temps entre la perception des recettes et le paiement des dépenses.

Le besoin en fonds de roulement consolidé a connu des évolutions fortes à la hausse et à la baisse, avec deux pics en 2011 et 2013 à 2 069 216 € et 2 347 394 € respectivement. En 2012, le besoin en fonds de roulement était négatif à - 63 206 €. L'impact du compte 451, qui est le compte de rattachement avec les budgets annexes, est particulièrement marqué avec un solde débiteur de 585 081 € en 2010, 2 031 203 € en 2011 et 2 103 152 € en 2013, qui majore d'autant le besoin en fonds de roulement. En 2012, le solde de ce même compte était créditeur de 274 317,44 €.

En 2014, il s'élève à 121 162 €. Le fonds de roulement étant négatif, il ne peut assurer la couverture du besoin en fonds de roulement.

Evolution du besoin en fonds de roulement consolidé (2010 – 2014)

au 31 décembre - en €	2010	2011	2012	2013	2014
Besoin en fonds de roulement global	977 998	2 069 216	- 63 206	2 347 394	121 162

Source : ANAFI selon comptes de gestion

4.3.3 La trésorerie

La trésorerie comprend le solde du compte au Trésor et les autres disponibilités à court terme, comme les valeurs mobilières de placement. Elle représente la différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement.

L'EPCI a eu recours à une ligne de trésorerie durant toute la période sous revue.

Fin 2014 comme fin 2011, le fonds de roulement consolidé n'a pas couvert le besoin en fonds de roulement.

Trésorerie nette consolidée

au 31 décembre - en €	2010	2011	2012	2013	2014
Fonds de roulement net global	4 542 917	860 148	920 096	2 576 876	- 709 493
- Besoin en fonds de roulement global	977 998	2 069 216	- 63 206	2 347 394	121 162
= Trésorerie nette consolidée	3 564 919	- 1 209 068	983 301	229 481	- 830 655

Source : ANAFI selon comptes de gestion

4.4 **Le financement des investissements**

La capacité d'autofinancement ou épargne brute, se déduit de l'excédent brut de fonctionnement avec la prise en compte des produits et charges financiers, ainsi que des produits et charges exceptionnels. Elle est calculée à partir du résultat de la section de fonctionnement de chaque exercice pris individuellement (hors report du résultat antérieur), auquel l'on ajoute les charges non décaissables (notamment les dotations aux amortissements) et les charges de cessions et l'on retranche symétriquement les produits non encaissables et les produits de cessions d'actifs.

La capacité d'autofinancement, davantage que le résultat, reflète la santé financière de l'EPCI. Elle conditionne sa capacité à rembourser le principal de la dette et à dégager un autofinancement net disponible pour financer les investissements, en réduisant le recours à l'emprunt et la dépendance à l'égard des subventions d'investissement.

Sur le budget principal, les charges de gestion progressant plus rapidement que les produits de gestion, l'excédent brut de fonctionnement a diminué de plus de 25 % entre 2010 et 2014. Le résultat financier se détériorant par ailleurs, la CAF brute a baissé de plus de 40 % pour s'établir à 1,7 M€ en 2014.

L'augmentation de l'annuité du capital de la dette de plus de 77 % conduit mécaniquement à une diminution de la CAF nette (- 78,8 % sur la période). Celle-ci a été négative en 2011 du fait d'une annuité en capital particulièrement élevée cette année-là (4,1 M€).

Formation de la CAF du budget principal (en €)

	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution 2014 / 2010
Produits de gestion	9 921 804	9 966 632	10 306 522	10 431 835	10 383 835	4,7 %
Charges de gestion	7 031 158	7 256 823	7 764 928	8 014 904	8 226 574	21,7 %
EBF	2 890 646	2 709 809	2 541 594	2 416 931	2 156 612	- 25,4 %
+/- Résultat financier	- 270 350	- 296 134	- 299 404	- 328 424	- 485 542	79,6 %
+/- Autres produits et charges exceptionn.	172 358	- 3 092	22 062	- 40	679	- 100 %
CAF brute	2 792 654	2 410 583	2 264 252	2 088 467	1 671 749	- 40,1 %
- Annuité en capital de la dette	692 582	4 083 561	904 165	996 217	1 227 579	77,2 %
CAF nette	2 100 072	- 1 672 978	1 360 087	1 092 250	444 170	- 78,8 %

Source : ANAFI selon comptes de gestion

Sur le budget consolidé, l'impact de fortes annuités en capital de la dette consolidée liées à la réalisation de l'opération de l'écoquartier de Beaulieu, aboutit à une CAF nette qui se situe à - 2,4 M€¹³ traduisant un pic des investissements à réaliser sans que les recettes attendues ne soient encore totalement perçues. Selon l'ordonnateur, les rentrées de recettes liées à la vente des terrains seront importantes à partir des exercices 2015 et suivants.

L'établissement public a massivement recouru à l'emprunt durant la période pour répondre au besoin de financement concernant essentiellement les travaux d'aménagement de l'écoquartier de Beaulieu. Il a également fortement mobilisé son fonds de roulement, qui fait en cumul l'objet d'un prélèvement net de 1,2 M€. Pour l'heure, les recettes de cession ne sont que partiellement acquises et perçues.

4.5 L'endettement

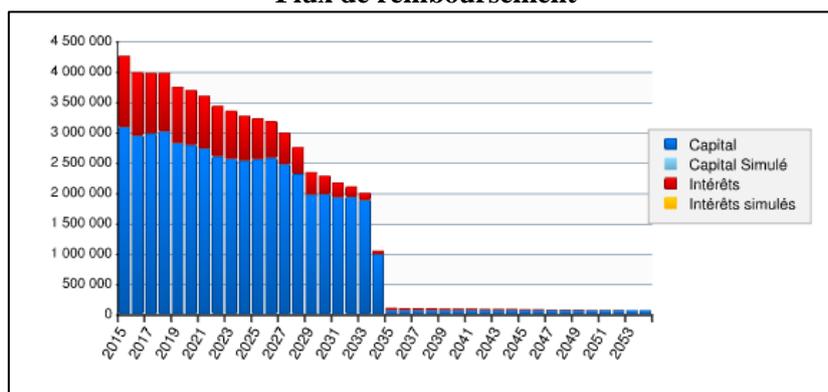
Suite à son départ pour le Grand Avignon, la dette de la commune d'Entraigues a pesé lourdement sur les finances intercommunales. Evaluée à 3 060 000 €, elle représentait 26,90 % du capital restant dû au 31 décembre 2009 (sur un montant total de 11 365 368 €). Fin 2010, la commune d'Entraigues a réglé sa dette. En 2011 la communauté de communes a remboursé par anticipation un emprunt de 2 700 000 € suite à ce remboursement.

Sur la période, l'encours de la dette du budget principal a progressé de 33 % pour atteindre 15,8 M€ au 31 décembre 2014. Celui du budget consolidé a augmenté de 123,2 %, passant de 25,7 M€ à 57,3 M€ essentiellement du fait de la Zac de Beaulieu. L'encours de la dette par habitant est passé de 1 066 € en 2010 à 2 253 € en 2013 (dernières données disponibles).

Les emprunts souscrits induisent des flux de remboursement importants, de l'ordre de 4 M€ par an pendant les prochaines années.

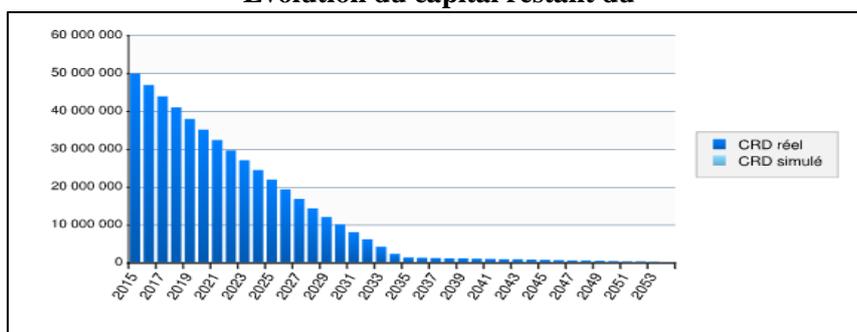
¹³ Données ANAFI 2014.

Flux de remboursement



Source : Finance Active

Evolution du capital restant dû



Source : Finance Active

Le ratio de capacité de désendettement, qui permet de déterminer le nombre d'années (théoriques) nécessaires pour rembourser intégralement le capital de la dette en supposant que l'EPCI y consacre la totalité de son épargne brute, se situe largement au-delà de la fourchette de 10 à 15 ans qui témoigne d'un très fort endettement.

Encours de la dette (budget consolidé)

en €	2010	2011	2012	2013	2014
Encours de la dette agrégée	25 684 542	33 236 104	42 874 014	55 343 004	57 339 270
/ CAF brute consolidée	2 842 672	2 482 713	2 369 638	2 118 867	1 752 297
= Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute)	9,04	13,39	18,09	26,12	32,72
Intérêts des emprunts et dettes	629 677	695 048	737 647	714 389	1 038 288
/ Encours de la dette consolidée	25 684 542	33 236 104	42 874 014	55 343 004	57 339 270
= Taux apparent de la dette consolidée	2,5 %	2,1 %	1,7 %	1,3 %	1,8 %

Source : ANAFI selon comptes de gestion

L'opération exceptionnelle du quartier de Beaulieu a donc généré une dette liée à son portage par l'EPCI. Il est prévu que cette dette soit remboursée par la commercialisation des différents îlots. Dans l'hypothèse où cette commercialisation présenterait des difficultés, la communauté de communes devrait alors supporter le risque présenté ci-dessus.

La structure de la dette

Pour l'accompagner dans la gestion de sa dette, la communauté de communes bénéficie de l'accompagnement d'un conseil financier.

La dette contractée est une dette non risquée qui se décline comme suit selon la classification Gissler :

- Budget principal : 9 contrats classés A et 2 contrats classés B ainsi qu'une ligne de trésorerie depuis 2007 (1 M€) ;
- Budget annexe Beaulieu : 7 contrats classés A ;
- Budget annexe des Escampades : 6 contrats classés A ;
- Budget annexe Gaffins : 1 contrat classé A ;

- Budget annexe Mourgues : 2 contrats classés A ;
- Budget annexe Pérussier : 1 contrat classé A ;
- Budget annexe Prato 5 : 1 contrat classé A ;
- Budget annexe Saint Hilaire 2 : 1 contrat classé A.

Le risque en matière de dette pour l'EPCI tient à l'importance des emprunts contractés sur le budget annexe Beaulieu, la structure de la dette n'appelant pas de commentaire particulier au vu des types d'emprunts souscrits et de leur classement selon la charte Gissler.

5 LA COMMANDE PUBLIQUE

5.1 L'organisation de la fonction achat

Le service de la commande publique compte deux personnes, une qui a créé le service et en a la responsabilité depuis 2002-2003 et une collaboratrice. Les deux intéressées ont suivi les formations de base sur les différents types de consultations et assistent régulièrement aux journées de formation dispensées par le CNFPT¹⁴ sur cette thématique. Elles se coordonnent, notamment dans la programmation de leurs congés de façon à ce que l'une d'entre elles a minima soit présente.

Les procédures d'achat débutent par une estimation des besoins réalisée par le service compétent au sein de l'EPCI avec le (les) élu(s) de la (des) commune(s) concernée(s) en relation avec la personne responsable du service de la commande publique. Après validation du service des finances, le projet revient au responsable du service de la commande publique. Un point est fait avec les élus de façon à connaître leurs souhaits.

Le dossier de consultation des entreprises est validé par les élus avant d'être transmis à la direction générale (DGS ou responsable des finances) pour communication au président de l'EPCI. Ce dernier donne un accord oral ou écrit. L'accord donné permet le lancement de la procédure. Celle-ci est dématérialisée au moyen du logiciel SYNAPSE. Une fois la date et l'heure limite de dépôt des offres passées, les offres sont ouvertes par la responsable de la commande publique systématiquement en présence d'élus. Les prix sont alors actés et les principaux éléments des candidatures relevés.

Pour la réalisation d'investissements, les offres sont remises au maître d'oeuvre qui procède à leur analyse. Un point est fait à l'issue de cette étude en présence des élus, de la direction générale ou du président selon la nature et l'importance du marché. Le rapport d'analyse des offres est alors validé ou non. Lorsqu'il est validé, le procès-verbal est finalisé et remis à la direction générale qui le transmet au président.

Durant la phase d'exécution du marché, le service technique est davantage au premier plan, la personne responsable du service de la commande publique n'étant pas systématiquement destinataire des informations lui permettant de suivre le déroulement des opérations et de proposer les mesures appropriées.

5.2 L'analyse de quelques marchés

L'analyse des marchés dont la liste est annexée au présent rapport conduit la chambre à rappeler à la communauté de communes la nécessité :

- de faire preuve d'une vigilance accrue lors du recrutement du maître d'oeuvre qui va l'assister tant pour l'élaboration du dossier de consultation des entreprises, que pour l'analyse des offres et le suivi de l'exécution ;

¹⁴ Centre National de la Fonction Publique Territoriale.

- de s'assurer du caractère objectivable des points de notation proposés (ex : développement durable retenu dans une des consultations), de connaître le détail de l'analyse technique des offres (un rapport ne présentait aucun élément sur ce point) au moment du choix dès lors que dans certains cas les notes techniques sont extrêmement proches ;
- de prévoir une rubrique « heure de dépôt des offres » dans le registre des dépôts de façon à pouvoir attester du respect de la contrainte horaire de dépôt des offres par chaque soumissionnaire ;
- de faire preuve d'une vigilance accrue lors de l'estimation des besoins de façon à éviter qu'un avenant ne modifie l'ordre de classement initial en matière de prix (marché n° 17/2012) ;
- de vérifier les calculs réalisés par le maître d'oeuvre compte tenu des enjeux (erreur d'addition dans le marché n° 21/2013) ;
- de vérifier la cohérence des données chiffrées au sein d'un même document (montant de l'estimation variant dans le cadre du marché n° 272/2011, note variant dans le marché n° 17/2012) ;
- de mettre en place une coordination étroite entre la responsable du service de la commande publique et les services techniques durant la période d'exécution de façon à prendre les mesures adaptées dès lors que les délais ne sont pas respectés par exemple (omission de rédaction de l'OS d'interruption du chantier dans les marchés n° 232/2013 et 86/2012) ;
- d'une formalisation de procédures dans le cadre de la mutualisation à venir de façon à valider des pratiques et outils homogènes.

Ces observations sont à compléter par celles issues du contrôle du marché de travaux d'aménagement de l'écoquartier Beaulieu (Cf. infra, le chapitre 6).

6 LE PROJET D'AMENAGEMENT DU QUARTIER DE BEAULIEU

6.1 Le projet initial

Selon le site du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, « *un EcoQuartier doit respecter tous les principes du développement durable* :

- *la nécessité de faire du projet autrement, en impliquant tous les acteurs de la ville, du citoyen à l'élu, mais aussi par l'offre d'outils de concertation et de suivi pour garantir la qualité du projet dans la durée et à l'usage ;*
- *la contribution à l'amélioration du quotidien, par la mise en vie d'un cadre de vie sain et sûr pour tous les habitants et usagers de l'espace public ou privé, et qui favorise le vivre ensemble ;*
- *la participation au dynamisme économique et territorial ;*
- *la promotion d'une gestion responsable des ressources et de l'adaptation au changement climatique. »*

Ces quelques principes se déclinent en une charte de vingt engagements.

La consultation de différents projets sur le territoire français, permet de retrouver ces caractéristiques quelle que soit la taille de la collectivité (Cf. l'annexe 7.2).

Le projet d'aménagement de la zone de Beaulieu remonte à la fin des années 1980. Etroitement lié au positionnement stratégique de la commune de Montoux sur une voie express de circulation, il a été présenté lors de la campagne électorale de 1995. Les acquisitions de terrains ont débuté en 1996 de façon à disposer de la surface nécessaire à sa mise en œuvre. Par délibération du conseil communautaire du 3 décembre 2002, l'opération a été confiée à l'EPCI. Suite à l'enquête publique réalisée à l'initiative du Préfet en décembre 2006, le projet d'aménagement du quartier de Beaulieu a été reconnu d'utilité publique par arrêté préfectoral du 2 juillet 2007.

Dans les différents dossiers constitués par la communauté de communes entre 2003 et 2011 se retrouvent quelques principes fondateurs mettant en valeur l'eau et le terroir.

En juillet 2003, le projet « *Beaulieu, Aux sources du terroir* » met ainsi fortement en avant le patrimoine naturel : « *Réserve foncière d'une centaine d'hectares d'un seul tenant, le site du projet recèle une richesse environnementale qui, malgré l'intervention humaine, a conservé force et poésie. Ce paysage d'exception sert de vecteur à la conception des aménagements futurs* » suivant un concept environnemental axé sur « *l'eau et le terroir* ». Le projet se décline en plusieurs pôles en interaction : un pôle économique, un pôle loisirs, un pôle terroir, un pôle touristique, un pôle habitat et le parc de Beaulieu, qui en est l'élément central.

Le dossier de création de la ZAC déposé en sous-préfecture le 7 mai 2004 reprend, en les précisant, les éléments du dossier précédemment évoqué.

Le 27 janvier 2009, le conseil communautaire a validé l'acte de candidature de l'EPCI au concours d'écoquartier lancé par l'Etat. Le dossier réalisé en vue du concours présente le projet comme celui de la reconquête d'une friche agricole, la réalisation d'un « *parc habité* ». L'exemplarité du projet est mise en avant au travers des énergies renouvelables, de la préservation de la biodiversité. Les îlots constructibles incluent 200 lits d'hébergement temporaire et 300 lits de résidences hôtelières qui s'ajoutent au programme de logement des particuliers. En novembre de la même année, Beaulieu est reconnu écoquartier par le Ministère de l'Écologie, la CCSC intègre ainsi le club national des écoquartiers.

Le dossier de ZAC déposé en 2010 rappelle à nouveau les grandes orientations du projet et expose clairement les objectifs en matière de modes de déplacement (limitation de la circulation automobile, optimisation des déplacements en modes doux et autre mode alternatif) et de stationnement. Trois parkings sont évoqués : « *le parking de l'axe bleu d'une capacité d'environ 600 places, conçu pour recevoir des ombrages photovoltaïques qui pourra également être équipé de bornes de rechargement pour les véhicules électriques, une aire de stationnement temporaire végétalisée de 400 places environ pour des manifestations exceptionnelles ou à des périodes de fréquentation de pointe et le parc de stationnement du cœur de Quartier d'environ 180 places* ». La surface dédiée à chacun des îlots est précisée. Le résumé non technique du projet de ZAC fait état d'un impact paysager en phase d'exploitation « *positif et d'intensité faible* ».

En 2011, le projet est identifié par le SCoT¹⁵ du bassin de vie d'Avignon (approuvé en décembre 2011) comme l'un des cinq pôles d'intérêt métropolitain de ce territoire et fait partie des dix projets phares de la région PACA en 2012.

Dans le dossier de pré-inscription au concours Ecoquartier 2011, le projet tel qu'il se présente sur le plan économique¹⁶, s'inscrit dans le prolongement du précédent. Le dossier de candidature reprend, en les détaillant, les différents aspects du projet.

6.2 L'évolution du projet

Selon la communauté de communes, des opportunités se sont présentées par la suite, qu'elle a saisies. Ainsi, l'installation d'un premier parc de loisirs en 2011 (Splashworld) a constitué un facteur d'attractivité pour l'installation d'un deuxième parc (Spirou) et a été à l'origine du projet de développement de la zone en structures touristiques, hébergements hôteliers et résidentiels, commerce, balnéothérapie...

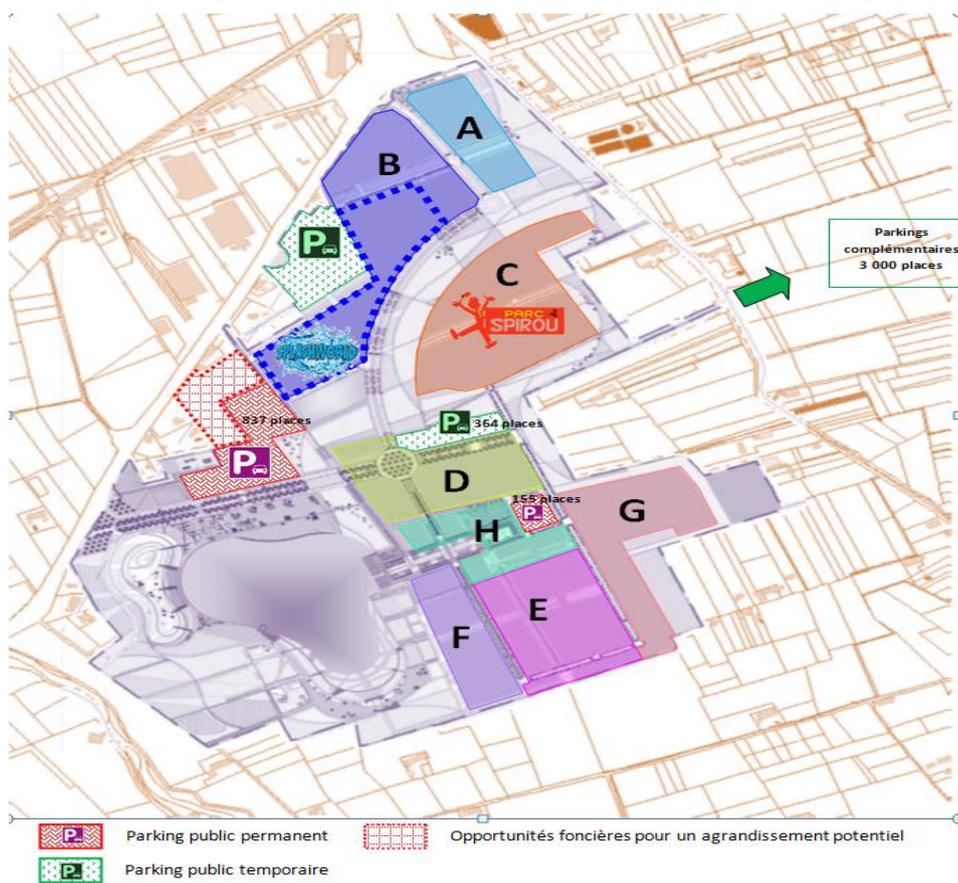
¹⁵ Schéma de cohérence territoriale.

¹⁶ Page 32 du dossier.

Dans le dossier de ZAC daté de novembre 2013, la surface totale du projet est identique à celle de l'écoquartier initial, mais la répartition en îlots évolue avec l'apparition des activités sportives et de loisirs dans les îlots B et C et le positionnement des services et équipements publics et d'intérêt collectif dans l'ensemble des îlots à l'exception de l'îlot H. On trouve comme affectations possibles de l'hébergement hôtelier (îlot B) et des logements (îlot C) alors même que les deux parcs de loisirs doivent s'y installer. Des évolutions sont envisagées concernant notamment des parkings complémentaires.

La répartition des surfaces se présente aujourd'hui comme suit.

Configuration du projet 2015



Source : EPCI

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que les valeurs cohérentes du projet de Beaulieu avaient été à l'origine de la venue des investisseurs privés retenus au regard de deux éléments d'analyse : « la compatibilité avec la philosophie de l'écoquartier et une appréciation avec d'autres éventuels projets. » Les projets des deux parcs auraient ainsi été les mieux placés. Selon l'ordonnateur, leur installation va permettre de développer l'industrie touristique en complément des industries alimentaires d'ores et déjà présentes aux alentours de la ZAC.

6.2.1 L'évolution de la répartition des logements

En 2010, l'îlot C correspondait à 6,5 hectares cessibles pour la création de logements destinés aux seniors et primo accédants selon la répartition suivante :

- Maisons individuelles seniors : 90 ou 107 unités ;
- Immeubles collectifs seniors R+3 maximum : 100 logements ;
- Petits immeubles collectifs primo accédants : 125 unités.

En 2013, les commentaires du plan présenté dans le dossier de ZAC mentionnent plusieurs affectations possibles pour l'îlot C, le logement n'en étant plus que l'une des composantes.

En 2015, la configuration du projet montre clairement que cet îlot ne sera pas affecté à la construction de logements du fait de l'implantation du parc de loisirs Spirou. Celle-ci a donc conduit sur cet îlot à la suppression d'au moins 315 logements initialement prévus. Afin d'éviter une diminution trop importante de la jauge des logements, différentes adaptations sont nécessaires sur d'autres îlots. La communauté de communes a ainsi indiqué travailler sur les îlots du cœur de quartier et les îlots sud. 150 logements supplémentaires y ont été intégrés. Selon l'EPCI, ce changement ne porterait pas atteinte aux objectifs qualitatifs pour deux raisons : l'évolution des besoins des ménages vers des logements moins grands et la révision du PLH¹⁷ qui fixe un objectif de 130 logements par an dont 39 logements locatifs sociaux, 26 en accession à prix abordable et 65 en marché libre.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a souligné que, d'une part, le besoin en logements était moindre que celui estimé initialement et que, d'autre part, la réduction des surfaces des logements sociaux aujourd'hui demandée par les services de l'Etat conduisait mécaniquement à construire davantage de logements sur la même surface.

La chambre constate toutefois que le PLH attire l'attention des collectivités sur les inconvénients d'une trop grande densification. Tout en soulignant une évolution des besoins vers des logements de plus petites surfaces, le document conclut également à la nécessité de répondre à une demande de surfaces plus importantes.

Sur le plan quantitatif, la chambre a pu relever que l'objectif à court terme de construction de 30 logements sociaux sur le quartier de Beaulieu dès 2014 n'avait pas été atteint. Il ne devrait pas l'être non plus en 2015.

6.2.2 Le projet de services publics non finalisé

Les services publics vont s'avérer nécessaires non seulement pour la population résidente permanente mais également pour la clientèle touristique.

La chambre relève tout d'abord que la liste des services publics n'est pas mentionnée par l'EPCI et que ceux-ci apparaissent globalement tardivement dans les dossiers (ils n'y figurent qu'en 2013). La CCSC indique que « *la programmation de ces équipements et services publics n'est pas arrêtée définitivement car elle doit être adaptée à la typologie des populations desservies* », que les services publics nécessaires aux touristes sont déjà essentiellement prévus mais qu'il « *conviendra peut-être de les compléter ou de les adapter selon les besoins (par exemple, point information tourisme)* ». Les services publics utiles à la population permanente dépendent « *de la typologie des immeubles qui seront édifiés. La programmation des logements n'est pas totalement définie, notamment pour les immeubles du Cœur de Quartier, dans un contexte actuel de marché complexe et fluctuant* ».

Un seul point est à ce stade identifié comme problématique. Il concerne la capacité d'accueil du parc scolaire de Monteux, sur laquelle la CCSC se veut rassurante : « *Toutefois, la carte scolaire de la (...) communale ne prévoit pas de nouveau groupe avant 2020 car les écoles actuelles sont en capacité d'absorber les premiers effectifs attendus, en provenance de Beaulieu. Le prochain groupe s'implantera vraisemblablement en limite de l'EcoQuartier, sur le pôle de services de Bournereau, permettant à la fois de desservir l'EcoQuartier et le futur Quartier des Mourgues* ».

¹⁷ Plan local de l'habitat.

Enfin, la communauté de communes renvoie ce dossier vers l'Association Syndicale Libre (ASL) « *Beaulieu Développement* » qui « *a pour première mission, inscrite dans ses statuts, d'être un observatoire permanent de l'évolution du Quartier, notamment de ses propriétaires, de ses habitants, de ses exploitants, de ses clients et utilisateurs afin de bien les connaître et de connaître leurs habitudes et leurs attentes. Elle sera donc l'interlocuteur ad hoc pour assister les collectivités dans l'anticipation et l'adaptation de l'offre aux besoins* ».

L'EPCI estime que celle-ci commencera à intervenir en 2016.

A l'issue du contrôle de la chambre, la structure ne paraissait toutefois pas encore en mesure de pouvoir jouer le rôle qui lui est dévolu dans le fonctionnement de l'écoquartier compte tenu du nombre de consentements communiqués (quatre) et des dates de premiers versements attendus¹⁸ de la part des membres. Il est en outre à noter que les décisions seront prises par l'assemblée générale (sauf sur quelques sujets) à la majorité simple des suffrages exprimés, chaque membre ayant un nombre de voix proportionnel à sa contribution au budget de l'association¹⁹. Ces règles de fonctionnement conduisent à faire peser une certaine incertitude sur la réalisation des projets.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a confirmé que l'organisation des services publics n'était pas à ce stade « figée », l'évolution des programmes devant permettre de définir les besoins en équipements publics complémentaires.

6.2.3 Des stationnements en nombre supérieur à celui prévu dans le projet initial

Le projet de ZAC 2010 prévoyait des espaces de stationnement répartis comme suit : 600 places sur la principale aire de stationnement, 180 places au cœur de quartier, auxquelles s'ajoutaient 400 places sur une aire de stationnement temporaire végétalisée utilisée notamment lors des manifestations exceptionnelles ou en période de pointe, soit un total de 1 180 places.

Le projet actuel comprend des parkings permanents regroupant 837 places, un parking permanent au cœur de quartier de 155 places, deux parkings intermédiaires de 904 et 364 places, soit un total de 992 places de stationnement permanentes et 1 268 places de parking intermédiaires, auxquelles s'ajoute un parking complémentaire à proximité immédiate de l'écoquartier de 3 000 places.

En intégrant ces 3 000 places à proximité immédiate de l'écoquartier, l'écart entre le projet d'origine et la réalisation en cours et à venir est de plus de 4 000 places de stationnement supplémentaires.

¹⁸ Elle démarre pour chaque membre propriétaire : Pour la partie 1 à la signature de l'acte authentique. Pour la partie 2 à la date de réception des travaux. Pour la partie 3 à la date de démarrage de l'activité. Si ces 3 événements ont lieu en cours d'année civile, un prorata temporis est appliqué sur le montant de la taxe syndicale annuelle due.

¹⁹ Le montant des taxes syndicales appelées auprès de chaque propriétaire est composé de trois parties :

1. Pour l'ensemble des membres sur la base d'un prix au mètre carré du terrain détenu quelle que soit l'utilisation du terrain. Ce prix est de 0,20 € (vingt cents) par an et par mètre carré.

2. Pour l'ensemble des membres sur la base d'un prix au mètre carré du foncier bâti. Ce prix est de 0,50 € (cinquante cents) par an et par mètre carré de plancher.

3. Pour les seuls membres ayant une activité commerciale ou civile (ou louant leur biens pour de telles activités) sur la base d'un prix lié à l'activité commerciale ou civile mise en oeuvre calculé comme suit :

· 5,00 € (cinq euros) par an et par m² de surface commerciale pour les hôtels, les restaurants, et les cafés ou assimilés.

· 3,00 € (trois euros) par an et par m² de surface commerciale pour les commerces autres que les hôtels, les restaurants, et les cafés ou assimilés.

· 0,80 € (quatre-vingt centimes) par an et par m² de terrain pour les loisirs outdoor et 0,80 € (quatre-vingt centimes) par an et par m² de surface de plancher pour, les loisirs indoor.

Les ombrières photovoltaïques, évoquées dans un projet précédent, ne sont à ce stade plus d'actualité pour les parkings définitifs. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé que ces aménagements n'étaient pas abandonnés mais différés pour qu'ils s'intègrent au mieux dans l'environnement bâti et non bâti. La chambre relève que ces aménagements pourraient pourtant être à l'origine de recettes supplémentaires.

Pour réaliser leur activité, les parcs de loisirs doivent disposer d'espaces de stationnement. Dans la conduite du projet, la communauté de communes a fait le choix de séparer la cession des terrains aux parcs de la question des parkings. En mettant en avant une gestion globale du foncier, elle a ainsi conservé la maîtrise des zones de stationnement afin de permettre leur mutualisation, l'ouverture d'espaces temporaires pour faire face à des périodes d'affluence de la clientèle, la conduite d'une politique tarifaire sur ces espaces et l'incitation à l'utilisation de modes de transport doux et de transports en commun.

En conséquence, le permis d'aménager de la société Les Parcs du Sud SAS (Splashworld) fait état de l'attestation de l'EPCI de mettre à sa disposition 700 places de stationnement dont 15 places pour personnes à mobilité réduite, situées dans le parc de stationnement public de la ZAC (délibération du 13 novembre 2012). Il est en outre précisé dans l'attestation signée par le maire et jointe à la délibération que *« selon l'évolution du parc, les places de parkings seront adaptées à la demande »*.

La même logique s'est appliquée au parc Spirou. Par délibération du 22 octobre 2013, l'EPCI a ainsi pris acte des études réalisées par le porteur de projet, la société Parexi, pour évaluer les besoins en stationnement des premières années d'exploitation : *« Ainsi, le nombre de véhicules moyen sur les périodes de pointe (juillet – août) est estimé entre 887 et 897 véhicules en moyenne. Ces moyennes peuvent doubler sur des pics de fréquentation tels que les 14 juillet et 15 août »*.

En réponse à ce besoin, la communauté de communes *« s'engage à mettre à disposition de l'exploitation du parc de loisirs à thème 1 000 places de proximité pour le stationnement récurrent. Ces places seront réalisées dans les parkings publics réorganisés et réaménagés en conséquence. Pour répondre aux pics exceptionnels de fréquentation, la communauté de communes organisera un stationnement public sur des terrains mis à disposition temporairement. Les recettes issues de l'exploitation de ces stationnements demeureront acquises aux collectivités »*.

L'EPCI ne nie pas l'intérêt financier que cela a représenté pour les parcs. Elle précise ainsi : *« On estime à 25 m² la surface nécessaire pour la réalisation d'une place de parking en surface. Pour accueillir 1 000 véhicules, l'emprise des terrains mobilisés par un tel équipement est donc de 2,5 ha, soit près de 6 % des surfaces commercialisables de Beaulieu. Une telle immobilisation de foncier présentait une charge financière importante pour le parc et n'était pas cohérente avec les objectifs de l'EcoQuartier en termes de gaspillage foncier et d'encadrement des modes de circulation et de stationnement »*.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a comparé l'intérêt d'une cession des surfaces permettant aux parcs de gérer leurs espaces de stationnement et celui d'une gestion globale par l'EPCI. La recette de cession des terrains aux opérateurs pour qu'ils financent la création de leurs places sur la base de l'avis des services fiscaux (hypothèse optimiste selon l'ordonnateur) est ainsi mise en regard de l'économie des charges d'emprunt qu'aurait dû supporter l'EPCI et du volume de recettes estimées sur 15 ans (recette correspondant à la fréquentation annoncée des deux parcs). Selon l'ordonnateur, la comparaison des deux options est, sur la période retenue, nettement à l'avantage de la communauté de communes.

La chambre observe que cette démonstration est incomplète, dans la mesure où elle n'intègre aucune charge d'entretien, de personnel, d'amortissement et d'intérêts des emprunts selon le financement choisi et dès lors qu'elle repose sur une hypothèse de fréquentation pour laquelle l'établissement public n'a aucun recul.

6.2.4 L'instruction du dossier énergétique des parcs de loisirs

Les études des parcs ont intégré dans la description de leur projet des intentions en matière de développement durable et notamment de consommation d'énergie.

Le dossier relatif au parc Splashworld fait état de « *critères éco-responsables draconiens* » et d'un parc « *éco-responsable* » : « *80 % d'économie sur le volume d'eau nécessaire, 80 % d'économie sur la consommation électrique, 80 % d'économie sur les produits du traitement de l'eau* ». Quant au parc Spirou, son dossier mentionne différentes sources d'économie dans une logique de développement durable : la mise en place de collectes sélectives et d'une pédagogie de revalorisation des déchets, une consommation limitée d'électricité, des bâtiments conformes à la norme RT 2012²⁰, des plantations peu consommatrices en eau, ...

De façon plus officielle, pour chacun des projets, le cahier des charges de cession prévoit²¹ que les acquéreurs déposeront un dossier spécifique (dossier relatif au développement durable pour les Parcs du Sud et dossier relatif aux énergies pour le Parc Spirou) en déclinaison de l'annexe 4 « *cahier des recommandations en matière de développement durable* ». Le vendeur s'engage, pour sa part, à rendre un avis motivé sur ce dossier. Interrogé sur l'annexe 4, l'EPCI a indiqué que le cahier des charges était celui encadrant la ZAC de Beaulieu.

Il n'y a dans les faits pas eu de véritable dossier spécifique ni avis motivé rendu. En effet, pour les Parcs du Sud, un dossier qui se résume sur le plan formel à quelques schémas a fait l'objet de discussions qui ont donné satisfaction à la communauté de communes. Celle-ci n'a fait état d'aucune observation particulière formalisée pendant un mois, cette absence de réponse valant acceptation.

Pour le projet Spirou, la communauté de communes a tout d'abord précisé que le volet énergétique avait « *peu d'impact dans la mesure où le parc ne fonctionne pas pendant la nuit* », l'EPCI comptant sur l'application de la norme RT 2012 et sur l'engagement du titulaire du contrat d'une consommation totale en énergie des attractions inférieure de 60 % à celle de tous les parcs comparables en activité. Sur le dossier produit, qui compte moins d'une page consacrée au volet écoresponsable sur 78, la CCSC n'a fait aucune observation, ayant ainsi tacitement accepté ces éléments au terme du délai d'un mois. L'engagement semble donc des plus modestes sachant qu'en ce qui concerne la consommation d'énergie inférieure à celles de tous les autres parcs comparables en activité, aucune précision n'est donnée sur l'échantillon de parcs pris en compte, les indicateurs retenus et la fréquence de leur suivi.

La chambre observe que, contrairement aux règles qu'il avait définies, l'EPCI a traité quasiment sans formalisme le sujet de l'éco-responsabilité et ne s'est pas entouré des garanties requises quant à l'atteinte d'objectifs en la matière.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'il ne pouvait être avancé que la communauté de communes ne se préoccupait que très peu de la question énergétique. La norme RT 2012, parue après l'élaboration du dossier initial de ZAC, imposerait globalement les mêmes prescriptions. Il reviendrait donc uniquement à l'EPCI de s'assurer qu'elle est effectivement prise en compte.

²⁰ Applicable depuis le 28 octobre 2011 pour les bâtiments neufs publics et tertiaires et pour les zones ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine), la Réglementation Thermique RT 2012 concerne depuis le 1^{er} janvier 2013 toute construction neuve. L'objectif visé par son application est une division par trois de la consommation énergétique des bâtiments neufs d'habitation et d'usage tertiaire.

²¹ Page 18.

Cet argumentaire n'est pas, selon la chambre, de nature à remettre en question son observation sur les modalités d'analyse du volet énergétique des projets de parcs.

6.3 Des actions à conduire pour bénéficier des retombées économiques attendues

Dès avant l'installation des deux parcs, l'objectif de création d'emplois était avancé. Il a toutefois été notablement revu à la hausse avec l'installation des parcs de loisirs (1 000 en 2003 dans le projet « *Aux sources du terroir* », 850 dans le dossier de ZAC 2003, 1 000 dans le dossier de ZAC 2010, 1 300 à 1 500 emplois directs et 1 500 emplois indirects à ce jour, incluant une proportion d'emplois saisonniers).

L'inclusion de Monteux dans la carte annexée au décret n° 2014-758 du 2 juillet 2014 précisant les zones d'aide à finalité régionale et les zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises pour la période 2014-2020 pourra faciliter l'installation d'opérateurs privés.

De façon à optimiser le processus des recrutements, le président de la communauté de commune a été autorisé par délibération du 17 décembre 2013 à signer une convention avec Pôle Emploi²². Celle-ci traite de six thèmes :

- la mise en place d'un comité de pilotage de la convention,
- la mise en place de groupes de suivi thématiques et partenariaux,
- l'identification d'interlocuteurs spécifiques intervenant sur les différents projets,
- la mise en place d'un processus spécifique spécialement adapté à chaque opération pour le traitement des recrutements,
- la mise en place d'une procédure de traitement des candidatures,
- le développement durable.

Le sujet de la création d'emplois est celui dont le traitement est le plus avancé. Un point de vigilance formulé par le CODEV (conseil de développement) lors de la présentation de ses conclusions sur la saisine relative à Beaulieu a été relevé dans ses conclusions : « *si les entreprises arrivent avec dans leurs « valises » les emplois stratégiques et se servent sur place pour les emplois spécialisés à faible valeur ajoutée ce serait pénalisant pour la valorisation des compétences du bassin* ».

Sur les autres thèmes de travail identifiés par l'EPCI (dynamisme économique, développement de l'économie touristique), l'état d'avancement paraît nettement moins favorable (phase de diagnostic, de réflexion, premiers contacts, projet encore non soumis aux élus. Cf. l'annexe 7.3), alors même que certains projets s'inscrivent dans un contexte difficile (secteur du tourisme notamment), vont nécessiter du temps et conditionnent pour partie les créations d'emplois attendues.

Un des secteurs qui illustre le chemin à parcourir est celui du tourisme. Selon l'ordonnateur, ce secteur, d'une capacité d'accueil de 1 700 lits marchands, connaît différents problèmes :

- « *difficultés à renouveler l'offre ;*
- *difficultés à fidéliser et désaisonnaliser les clientèles ;*
- *difficultés à allonger les durées de séjour ;*
- *difficultés à augmenter la dépense journalière moyenne ;*
- *enfin, difficultés à capter les flux touristiques des grands réservoirs départementaux (Avignon, Luberon, Pays des Sorgues...)* ».

²² La signature est intervenue le 9 janvier 2014.

Selon les chiffres clés du tourisme de la région PACA 2014, les trois quarts des nuitées se concentrent dans les trois départements littoraux, le Vaucluse n'en accueillant que 10 % juste devant les Hautes-Alpes (9 %) et les Alpes de Hautes Provence (6 %). Alors que l'hôtellerie et les locations constituent les principaux modes d'hébergement marchand, les structures actuelles ne permettront pas d'accueillir les nombres de visiteurs annoncés par chacun des parcs. Si les loisirs et la détente correspondent à 61 % des activités pratiquées par les touristes, seulement 6 % visitent un parc à thème, parc de loisirs ou zoo. En moyenne et par jour, une personne dépense 64 €.

Une action dans ce domaine est donc indispensable. Celle-ci paraît bien identifiée mais l'état d'avancement s'avère modeste sur la plupart des points au regard du temps de maturation du projet, qui permettait une meilleure anticipation. La question demeure donc posée de savoir comment l'EPCI, les trois communes et les différents acteurs économiques locaux vont effectivement accueillir et retenir les visiteurs au-delà des parcs de loisirs pour bénéficier des retombées attendues.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a souligné l'enjeu et l'intérêt du projet d'écoquartier en matière de création d'emplois. Il a illustré ce point en faisant état du recrutement de 250 personnes sur place pour la première saison pourtant courte (à partir du 15 août) de Splashworld. Il a rappelé que le développement touristique était un enjeu majeur pour le Gouvernement. Selon l'ordonnateur, la présence de parcs de loisirs permettra aux tours opérateurs de proposer des produits sur une semaine renforçant ainsi l'offre touristique à destination des familles.

CONCLUSION :

Depuis son origine, le projet d'écoquartier de Beaulieu a connu une évolution significative dans sa configuration, qui a été relativement peu mise en avant dans les différents dossiers élaborés. L'installation des deux parcs de loisirs a été considérée comme une réelle opportunité saisie au vu des retombées favorables attendues en termes d'essor touristique, de développement économique, de créations d'emplois.

Alors que le premier des deux parcs a débuté son activité en 2015, l'état d'avancement de certains aspects centraux du projet d'écoquartier apparaît très en retrait notamment en ce qui concerne la réalisation prévue des services publics.

Au vu des développements précédents, la chambre souligne la révision à la baisse des ambitions de la CCSC en matière de développement durable, qui témoigne d'un éloignement des objectifs initiaux qui fondaient l'écoquartier.

Il conviendrait également de réunir les conditions permettant aux collectivités de l'EPCI de bénéficier pleinement des retombées de l'essor attendu dans le domaine économique et notamment touristique.

6.4 Le plan de financement

6.4.1 Un budget de 54,2 M€

A un projet de ZAC établi en 2003 sur la base d'une esquisse d'aménagement ne comprenant que les équipements primaires et dont l'équilibre s'établissait à 18,2 M€, ont succédé des projets de ZAC en 2010 et 2013 intégrant l'ensemble des ouvrages nécessaires. En 2015, dernière estimation en date, le budget du projet s'établit à 54,2 M€.

Le projet de ZAC élaboré en 2003 fait apparaître des montants présentés comme des « estimations qui seront vérifiées et précisées lors de l'établissement des annexes techniques du dossier de réalisation. Elles sont donc susceptibles d'évoluer ». L'augmentation du budget entre 2003 et 2015 (+ 36 M€) peut être considérée comme minorée par deux effets :

- le transfert sur le budget principal de la dépense de désenclavement de la voie de contournement, d'un montant de 290 000 €, et la diminution du coût de la mission de l'architecte conseil suite à l'installation des parcs sur deux îlots ;
- le transfert de la charge de différents aménagements sur l'ASL (Cf. supra, le point 6.2.2).

L'équilibre global du plan de financement est préservé, malgré l'évolution des coûts, par une majoration de l'estimation des produits de cession et l'introduction de recettes d'exploitation qui, pour certaines, sont antérieures à 2015 mais n'avaient pas été mentionnées auparavant (SAFER et divers)²³.

Evolution des différentes composantes du projet entre 2003 et 2015 (en €)

DEPENSES PREVISIONNELLES				
	2003	2010	2013	2015
Acquisitions foncières	1 600 000	3 850 000	3 850 000	3 760 000
Etudes préalables	600 000	200 000	200 000	450 000
Relevés topographiques		60 000	60 000	150 000
Reproduction de documents		10 000	10 000	3 000
Supports juridiques (*)		150 000	150 000	250 000
Assistance maîtrise d'ouvrage		430 000	430 000	395 000
Frais de personnel		660 000	660 000	850 000
Communication		200 000	200 000	350 000
Fouilles archéologiques		400 000	400 000	385 000
Entretien du site (**)		150 000	150 000	300 000
Travaux				
Travaux tranche ferme		25 000 000	25 000 000	25 000 000
Travaux tranche conditionnelle		10 000 000	10 000 000	10 000 000
Maîtrise d'œuvre		2 400 000	2 400 000	2 900 000
Mission SPS		150 000	150 000	110 000
Imprévus (5 %)		1 750 000	1 750 000	1 500 000
Mission architecte conseil		300 000	300 000	141 000
Participation voie de désenclavement		290 000	290 000	290 000
sous-total	13 950 000	39 890 000	39 890 000	39 510 000
Taxes foncières		100 000	100 000	155 000
sous-total		46 100 000	46 100 000	46 699 000
Frais financiers	2 000 000	7 500 000	7 500 000	7 500 000
TOTAL DEPENSES	18 150 000	3 600 000	53 600 000	54 199 000
RECETTES PREVISIONNELLES				
Subventions				
Conseil régional		600 000	600 000	600 000
Autres		1 000 000	1 000 000	1 044 109
sous-total	5 118 000	1 600 000	1 600 000	1 644 109
Activités économiques				
Ventes de SHON		6 100 000	6 100 000	
Bureaux/Services		13 000 000	13 000 000	
Loisirs indoor		4 800 000	4 800 000	
Equipements culturels		1 000 000	1 000 000	
Artisanat/Commerces		2 200 000	2 200 000	
Hôtellerie		6 400 000	6 400 000	
Logements		14 800 000	14 800 000	
Logements sociaux		3 800 000	3 800 000	
sous-total	12 722 000	52 100 000	52 100 000	53 505 119
Recettes d'exploitation				583 604
TOTAL RECETTES	17 840 000	53 700 000	53 700 000	55 732 832

Source : CRC²⁴ à partir des données de l'EPCI

²³ Redevances SAFER liées à la location de terres agricoles. Divers : Assurances.

²⁴ Dans le tableau ci-dessus, les erreurs de calcul en recettes ont été corrigées : en 2003, le montant mentionné par la collectivité était de 18 150 000 € au lieu de 17 840 000 € et dans les simulations suivantes, le total était de 53 600 000 € au lieu de 53 700 000 €.

6.4.2 Un équilibre reposant sur le rythme et le montant des commercialisations

Plusieurs points invitent à une certaine prudence quant à l'équilibre budgétaire présenté, tant du point de vue global de l'opération que de sa réalisation annuelle.

Globalement, une hausse des dépenses et une minoration des recettes demeurent possibles pour différentes raisons.

En dépenses, les opérations publiques ne peuvent être considérées comme finalisées au vu des réceptions restant à prononcer et DGD à signer. Des révisions de prix ont d'ores et déjà été prises en compte (1 129 905,92 €) ainsi qu'une somme prévue pour les travaux restant à réaliser (280 000 €).

N'ont pas été intégrées les dépenses induites par les travaux de terrassement qui seront réalisés pour le compte du Parc Spirou. Selon les explications apportées par l'ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, *« les deux millions d'euros de travaux à réaliser pour le compte du parc Spirou n'ont pas encore été engagés, ne seront engagés que lorsque la réalisation du parc sera certaine, permettent des économies sur les travaux que doit faire la communauté de communes, la mutualisation les permettant, [et] seront en tout état de cause remboursés par le parc, par ailleurs avec des intérêts. »*

L'EPCI a en outre considéré que les frais financiers seraient stables malgré l'évolution du montant de l'emprunt passé de 30 à 34 M€ du fait de la nature du contrat. Les charges financières ont été calculées sur la base d'une durée de commercialisation de neuf ans (conformément au pacte de préférence du Cœur de Quartier) et sur l'estimation des taux d'intérêt réalisée par le conseil financier de la CCSC. Pour faire face au risque d'un retard de commercialisation, lequel aurait un impact sur le montant des frais financiers, la communauté de communes met en avant l'écart positif entre produits et charges issu du dernier plan de financement. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'une subvention de la Région de 1,5 M€ était en cours d'obtention dans le cadre du contrat d'équilibre territorial.

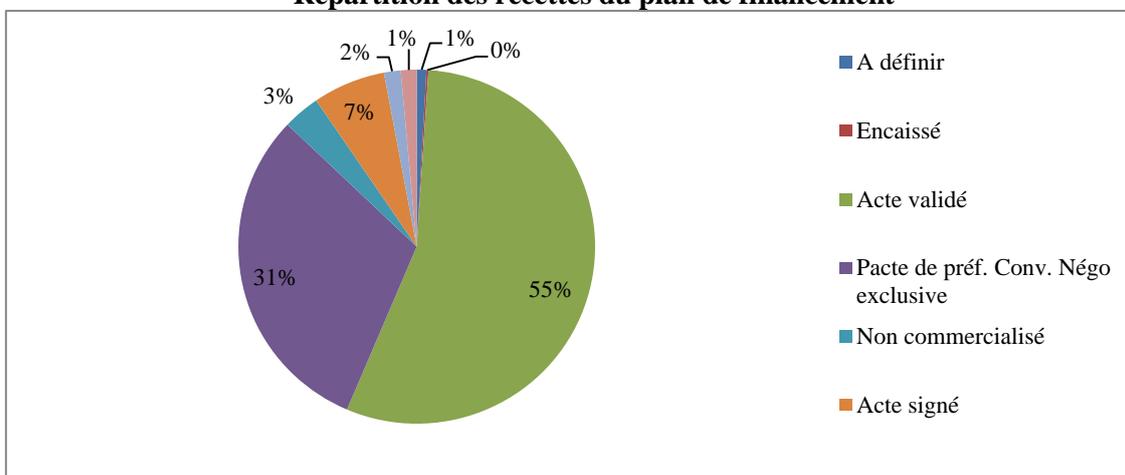
En recettes, à ce jour, 63,6 % du plan de financement est acquis. L'aléa correspondant à la part estimée réside non seulement dans le montant à percevoir mais également dans la date d'encaissement. Il convient à ce stade du projet de ne pas sous-estimer l'impact du contexte économique qui a fortement évolué depuis les premières années de la conception de la zone.

Ainsi, par exemple, certaines des conventions de négociations exclusives n'ont pas encore débouché sur des promesses de vente mais sur la signature de pactes de préférence voire une prolongation de la durée de la convention. Tel est le cas pour Equilis dont la convention de négociations exclusives sur l'entrée nord a été prorogée et qui l'est à nouveau pour l'îlot B2. La convention de négociations exclusives sur le cœur de quartier n'a pas non plus abouti à une promesse de vente du fait d'incertitudes en termes de marché et de programmation trop importantes. Un pacte de préférence a ainsi été signé pour une durée de 6 ans susceptible de prolongation sur 3 ans, une partie du foncier ayant fait l'objet d'une promesse de vente.

Des décalages de commercialisation ont déjà été constatés par le passé, générant des dépenses supplémentaires de personnel et d'entretien du site. Le plan de financement prévoit des commercialisations jusqu'en 2022. D'autres décalages généreront un recours accru à l'emprunt, déjà extrêmement important puisque l'encours sur le budget annexe de Beaulieu atteignait 38 270 774 € au 31 décembre 2014.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a rappelé que l'objectif de l'EPCI n'était pas la réalisation d'un profit ni immédiat, ni important mais la recherche d'un véritable développement territorial harmonieux, un aménagement au niveau de la commune de Monteux et de la communauté de communes des Sorgues du Comtat mais également de la région avignonnaise et du bassin de vie du fait des synergies créées. Il a également mis en avant les créations d'emplois à venir dans une proportion sans équivalence sur la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Répartition des recettes du plan de financement



Source : CRC à partir des données EPCI

6.5 Les opérations avec des opérateurs privés

6.5.1 Les deux parcs de loisirs : Splashworld® et Spirou

Le parc Splashworld®

Selon l'ordonnateur, le projet de pôle de loisirs « indoor » initialement prévu dans le secteur nord du quartier Beaulieu s'est progressivement orienté vers un parc de loisirs compact d'une superficie limitée à 1,5 hectare sur le thème de l'eau, suite à la réalisation en 2010 d'une étude de programmation réalisée par l'architecte conseil de la ZAC.

Des élus de la commune de Pernes-les-Fontaines ont alors mis en contact la communauté de communes des Sorgues du Comtat avec la SAS Parc du Sud, experte en conception et exploitation de parcs aquatiques et porteuse du projet de parc aqualudique Splashworld®. Dans une présentation de son projet en date du 12 avril 2014, la société a exposé les atouts du site vaclusien au regard de sa stratégie de développement.

Sur la base d'un investissement financier, hors foncier de 23,6 M€, les Parcs du Sud escompte un chiffre d'affaires de 13,8 M€ avec 300 000 visiteurs attendus dès la première année. Le parc devrait être à l'origine de la création de 200 emplois (150 postes d'employés de parcs de loisirs et 50 postes d'employés polyvalents de restauration).

Après la délivrance d'un permis d'aménager le 27 août 2012, l'acquisition a tout d'abord pris la forme d'une promesse de bail à construction pour la première tranche du parc d'une surface de 4,7 hectare (autorisée par délibérations du 3 avril 2012 et du 13 novembre 2012).

La délibération prévoyait que le bail à construction serait consenti selon les modalités suivantes :

- un loyer annuel de 90 000 euros, révisé selon un taux de 2% par an ;

- une somme annuelle de 60 000 €, indexée à 2 % par an, ladite somme à valoir sur le prix du terrain qui sera transféré au preneur à la fin du bail. Ce supplément de loyer doit être restitué par la communauté de communes au preneur si le bail est résilié avant le terme final. Toutefois, en dédommagement du préjudice subi, cette somme n'est remboursable qu'au terme des 10 premières années de bail selon un barème progressif²⁵.

Le montant global des sommes perçues au terme du bail correspondait à 3 651 127 € au titre du loyer et 2 434 085 € au titre du supplément de loyer, soit une somme globale de 6 085 212 €, dont 4 500 000 € hors indexation.

Le 13 novembre 2012, le conseil communautaire approuvait la signature du bail à construction définitif. La délibération ne comportait plus d'indexation. La CCSC a indiqué qu'il s'agissait d'une erreur matérielle et que le projet de contrat avait été élaboré sur la base de la promesse signée le 12 avril 2012. Il a également pu être relevé que cette délibération ne visait pas d'avis des services fiscaux. La valeur vénale y était estimée à 30 € le m².

Le contrat n'a, in fine, pas été signé puisqu'il a fait l'objet d'une renégociation suite aux difficultés de montage financier rencontrées en 2014 par la société porteuse du projet de parc aqualudique. Les annuités du bail à construction ont été considérées comme prohibitives au regard du prix d'un terrain à vocation économique et de loisirs, pour une activité saisonnière.

Les recettes perçues au terme du bail correspondaient à un prix de cession de 95 € HT avant indexation (130 € HT après indexation) pour des terrains évalués par les services fiscaux à 30 €/m². Les banques sollicitées par le porteur du projet ont refusé de s'engager dans le cadre d'un bail à construction sur un terrain qu'elles ne pouvaient prendre en garantie.

Les négociations se sont finalement conclues comme suit :

- le bail a été transformé en vente immédiate avec paiement échelonné pour cautionner le montage financier auprès des banques ;
- le prix de cession a été calculé sur la durée de 20 ans au lieu des 30 ans initialement prévus. Les recettes avant indexation correspondaient au montant non indexé de 3 000 000 € HT soit 64 € HT par m² correspondant à 78 € HT par m² en prix indexé. Toutefois, la communauté de communes a exigé, en contrepartie de l'effort consenti, que l'annuité soit calculée sur la base de la somme totale attendue au terme des 20 ans, indexation comprise, soit 20 annuités fixes de 183 470,15 € HT.

La transaction, autorisée par délibération du 4 mars 2014, s'est donc conclue pour un montant de 4 383 273 € TTC. L'acte de cession a été signé le 26 mars 2014.

Une convention de négociations exclusives a également été signée, concernant un terrain adjacent de 2,5 hectares (îlot B4), afin de permettre l'extension du parc dans une seconde phase (autorisée par délibération du 4 mars 2014). La durée de la convention, qui n'est pas mentionnée dans la délibération, est de 12 mois renouvelable deux fois. En attendant la concrétisation éventuelle de la seconde tranche, ce terrain sera utilisé comme aire de stationnement.

Splashworld devait initialement ouvrir ses portes en juin 2014 mais l'hiver pluvieux 2013-2014 a conduit à décaler d'un an l'ouverture du site. Début 2015, les premiers travaux ont commencé et le parc a fonctionné sur une période très courte à partir du 15 août.

²⁵ Avant 10 ans : pas de remboursement ; entre 11 et 20 ans : remboursement de 25 % du supplément de loyer perçu pendant cette période ; entre 21 et 30 ans : remboursement de 50 % du supplément de loyer perçu pendant cette période.

Le parc à thème Spirou

Selon l'ordonnateur, l'intérêt des porteurs de projet pour l'implantation d'un parc à thème sur le site de Beaulieu a été impulsé par la réalisation du parc Splashworld : « *La Communauté de communes a vu dans ce projet une véritable opportunité en matière de complémentarité du parc aqualudique : ouverture toute l'année, création d'emplois non saisonniers (165 à l'ouverture et 400 emplois à terme), [...] la conjonction des deux projets de parcs concrétisant la démarche de développement du territoire par l'économie touristique* ».

Dans le mouvement, la société Parexi SAS s'est positionnée pour développer un parc compact sur le thème universel de la bande dessinée destiné à un large public, sur une superficie limitée de 1 hectare. Les éditions Dupuis, fondateurs du Journal de Spirou, ont signé un "contrat de licence" avec la société Parexi regroupant des professionnels des parcs d'attraction et des investisseurs privés. L'univers de Spirou aurait été choisi compte tenu du nombre de personnages susceptibles de toucher un très large public.

Le projet d'investissement total, évalué à 75 M€ sur 6 ans, a fait l'objet d'une étude de Parexi en 2014. Le parc (une filiale à 100 % de Parexi) sera construit, dans une première phase, sur 4 hectares avec un projet de doublement de la superficie au bout de quelques années en cas de succès. En termes de fréquentation, les estimations correspondent à 489 000 personnes venues tester les 14 attractions à l'ouverture. En 2021, date à laquelle dix autres attractions (autour du Marsupilami, Lucky Luke et les autres personnages du journal) auront vu le jour, 977 690 visiteurs sont attendus. Les investisseurs ont estimé que le chiffre d'affaires s'élèverait à 19,5 M€ dès la première année (47 M€ en 2021).

Le 22 octobre 2013, le président de l'EPCI a été autorisé à signer le bail à construction. La délibération, qui vise l'avis des services fiscaux du 21 octobre 2013, fait état d'une valeur vénale située entre 5 600 000 € HT et 5 740 000 € HT selon l'emprise du projet, sur la base de 70 € le m². Dans l'avis des services fiscaux, les travaux de viabilisation complémentaire sont à la charge de l'acquéreur.

Le bail à construction signé le 30 décembre 2013 prévoit le paiement d'un loyer de 160 000 € HT par an (indexé à 2 % par an) pendant 20 ans, majoré d'une somme de 200 000 € HT, elle-même indexée, à valoir sur le prix du terrain qui sera transféré en fin de bail. Selon la CCSC, « *La programmation financière de commercialisation des terrains qui composent l'îlot C détermine une recette potentielle de 8 à 9 M€, en fonction de la densité des programmes, sur la base d'un prix de vente de terrains de 100 € / m² en moyenne. L'implantation du parc de loisirs ne devant pas entraîner de perte de commercialisation, le loyer annuel de 360 000 € indexé au taux de 2 % génère une recette de 8,75 M€ sur 20 ans.* »²⁶

L'ordonnateur a précisé à la chambre que le terrain était proposé à titre gratuit dans des communes voisines.

²⁶ Réponse de l'EPCI à la question 3.6.7 relative aux modalités de détermination du loyer annuel.

Le 16 décembre 2014, le conseil communautaire a adopté une délibération par laquelle il a autorisé le président à signer l'avenant n°1²⁷ à la promesse de bail à construction. Par cet avenant, la communauté de communes s'engage à « *effectuer les travaux de terrassement, d'infrastructures et de réseaux primaires et secondaires revenant au bénéficiaire, pour un montant estimé à 2 M€ HT remboursable sur 5 ans par le Preneur [montant indexé à hauteur de 4 % par an]. Le loyer annuel de 160 000 € HT est payable mensuellement pendant 20 ans, soit 240 mensualités* ». L'EPCI justifie ce montage par la nécessité de mutualiser un certain nombre de travaux relevant, d'une part, de la compétence de la communauté de communes et, d'autre part, de la compétence du bénéficiaire du bail. Cette mutualisation permettrait d'optimiser l'organisation des chantiers et générerait des économies financières et de temps non négligeables. En précision sur ce point, l'EPCI a indiqué que cela permettait la réalisation d'une économie estimée à 268 000 € HT (sur les remblais et sur la pose d'un poste moyenne tension), l'application du principe de chantier écogéré en mutualisant les travaux, un gain de temps « *appréciable pour tous* » et l'existence d'un seul interlocuteur pour l'ensemble des concessionnaires, point « *appréciable au vu de leur diversité et de leur complexité* ».

Cet argumentaire ne permet pas de conclure que l'EPCI réalise in fine une économie, l'avenant reposant sur une estimation de 2 M€ (1 M€ pour les terrassements, 0,5 M€ pour le réseau moyenne tension et distribution et 0,5 M€ pour la boucle « *réseaux secs/humides* ») et ne prévoyant pas l'actualisation de ce montant pour aboutir au remboursement du coût réel des travaux.

L'avenant introduit au surplus une modification quant à la date de paiement de la première mensualité. Le premier paiement prévu dans le mois qui suivra l'autorisation administrative d'ouverture du parc est maintenu, suivi de la précision « *et au plus tard le 1^{er} septembre 2016* » soit un an après la date prévue dans la promesse de vente initiale (1^{er} septembre 2015). L'avenant majore la somme annuellement due de 400 000 € HT au taux d'intérêt annuel de 4 % pendant les cinq premières années de façon à intégrer le coût des travaux réalisés par la communauté de communes pour le compte du parc.

En termes de délais, le compte rendu du comité de pilotage du 11 décembre 2012 annonçait une ouverture pour l'été 2013. Le président de Parc Spirou SAS a annoncé le 17 mars 2014, dans un communiqué de presse, une ouverture en 2015, en précisant que « *toutes proportions gardées, il s'agira d'un planning exceptionnel sachant que des projets comme le Futuroscope ou Disneyland Paris ont nécessité sept années entre la signature des premiers protocoles et l'ouverture au public* ».

Force est de constater qu'au printemps 2015, le calendrier prévu n'était pas respecté. En effet, l'avenant signé en décembre 2014 portait sur les travaux de terrassement. Lors de l'audition qu'il a sollicitée auprès de la chambre et qui a été organisée en décembre 2015, l'ordonnateur a indiqué que le tour de table en vue de constituer la société qui mènera à bien le projet, n'était pas achevé.

CONCLUSION :

Le parc Splashworld a ouvert ses portes en 2015, il n'a réalisé qu'une saison courte n'offrant pas encore de véritable recul quant à son exploitation. Le parc Spirou n'a, pour sa part, pas encore été mis en fonctionnement. Dans un cas comme dans l'autre, ce n'est qu'à l'épreuve de quelques années d'exploitation qu'il sera possible de conclure à leur pérennité.

²⁷ Au moment de l'instruction, l'avenant n° 1 n'était pas signé.

6.5.2 Un partenariat avec les opérateurs privés qui évolue du fait de ces installations

Avec plusieurs opérateurs, l'EPCI a recouru à un contrat de négociation assorti d'une clause d'exclusivité. Dans le cadre d'un tel accord, les partenaires s'engagent à négocier un contrat. La clause d'exclusivité interdit toute négociation parallèle (dissimulée ou pas) tant que la négociation principale n'est pas achevée.

Equilis

Autorisé par délibérations du 7 mai 2013, le président de l'EPCI a signé des conventions de négociations exclusives le 18 juin 2013 avec la société Equilis pour la réalisation d'études de faisabilité et de projets d'aménagement concernant le cœur de l'Ecoquartier (îlots D1, D2, D3, D4, H3 et H4) et son entrée nord (parcelles A1, A2, A3 et B2).

- L'entrée Nord :

Par cette convention de négociations exclusives, la société Equilis s'est engagée à présenter une étude présentant le projet qu'elle envisage de construire dans un délai de 12 mois. Sur le plan financier, Equilis s'est engagé à proposer « *un projet global dans une enveloppe d'environ 30 millions d'euros* ».

La fixation des montants financiers de cession de chaque tranche et leur échelonnement repose sur les critères suivants :

- « *150 € par m² de foncier, suivant les phasages éventuels et la programmation finale,*
- *Finalisation des équipements d'infrastructures à réaliser par la communauté de communes en tant qu'aménageur de la ZAC,*
- *Etat d'avancement de la commercialisation* ».

Selon l'EPCI, le montant inclus dans la convention de négociations exclusives a été estimé par la société Equilis : « En Novembre 2013, Equilis a présenté à la Communauté de Communes un programme de 24 250 m² de surface de plancher. A l'instar du programme du Cœur de Quartier, nous avons considéré que les objectifs stipulés par la convention de négociations exclusives étaient atteints pour les raisons suivantes :

- *A Beaulieu, les bâtiments commerciaux porteront des aménagements qualitatifs et seront réalisés sur plusieurs niveaux, avec fondations spéciales. Le coût moyen est donc de 1 200 €/m², comme dans le Cœur de Quartier.*
- *Le coût d'aménagement des espaces extérieurs est de l'ordre de 2 500 € HT la place de stationnement* ».

Sans disposer d'aucun élément chiffré, la communauté de communes, conseillée par l'architecte conseil de la ZAC, a effectué une analyse qui a conclu à l'atteinte des objectifs avec une valorisation du programme à hauteur de 34 M€. Ce montant n'a même pas fait l'objet d'un échange a posteriori avec la société Equilis.

Par délibération du 4 mars 2014, le président a été autorisé à signer le 1^{er} avenant par lequel la durée de la convention de négociations exclusives a été prolongée, passant de 12 à 18 mois. L'avenant a été signé le 26 mars 2014.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a souligné que ces prolongations étaient indispensables dans une période marquée par une situation de crise et une difficulté pour attirer des opérateurs privés. Elles illustreraient une adaptation indispensable qui a permis d'aboutir à des promesses de vente, des dépôts de permis de construire et des premiers travaux de construction dès 2015.

Par délibération du 16 décembre 2014, le président a été autorisé à signer le 2^{ème} avenant prenant en compte l'avancée du projet, qui a permis la signature d'une promesse synallagmatique de vente sur trois îlots le 18 décembre 2014 pour 3 585 750 € HT (avis des services fiscaux du 11 décembre 2014) et abouti à restreindre au seul îlot B2 l'application de la convention de négociations exclusives et à prolonger à nouveau la durée du contrat pour ce seul lot en la portant de 18 à 36 mois. L'avenant a été signé le 8 janvier 2015.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a contesté l'analyse concernant la conduite du projet avec Equilis en faisant état de plusieurs échanges et réunions de travail préalablement à la formalisation de la convention de négociations exclusives et d'une présentation aux élus communautaires des projets, esquisses et répartition des programmes et surfaces dans le respect de l'enveloppe annoncée. Il a par ailleurs souligné que le projet avait été accepté car il allait bien au-delà des engagements initiaux d'Equilis.

La chambre estime que ces éléments laissent sans réponse son observation relative à l'absence de respect par l'EPCI des règles qu'il s'était donné dans le cadre de l'instruction de ce dossier, qui devait reposer sur la présentation d'éléments chiffrés par l'opérateur.

- Le cœur de quartier :

Le cœur de quartier (4,1 hectares) a également fait l'objet d'une convention de négociations exclusives avec la société Equilis, par laquelle celle-ci s'est engagée à présenter dans un délai de 6 mois un projet dans une enveloppe de 75 M€. Sous réserve du respect de ces engagements, des promesses de vente pourront être rédigées entre les parties.

Au titre de cette convention de négociations exclusives, comme de celle concernant l'entrée nord, la société Equilis n'a pas transmis de proposition financière en accompagnement de son esquisse de programmation. La communauté de communes a toutefois estimé qu'il « *était implicite que l'objectif d'une enveloppe de 75 M€ était largement atteint* ».

La chambre s'interroge sur les points suivants :

- la pertinence d'un objectif de coût de programme dans le cadre d'une cession de terrain ;
- l'absence de chiffrage du projet par la société Equilis ;
- le chiffrage final par la CCSC du projet à hauteur de 129 M€, soit un écart de 54 M€ par rapport à l'objectif de 75 M€ prévu dans le cahier des charges, ce qui permet de supposer que des négociations entre l'EPCI et l'opérateur ont pu avoir lieu.

Dans les faits, au terme de la période de 6 mois et après avoir pris connaissance du projet de la société Equilis, la promesse de vente n'a pas été signée du fait d'incertitudes en termes de marché et de programmation trop importantes. La formule d'un « pacte de préférence » a été retenue et exposée dans la délibération du 4 mars 2014. Ce pacte, signé le 26 mars 2014, prévoit que la société Equilis bénéficie d'un droit de préférence pour une durée de 6 ans à compter de sa signature. Cette durée peut être prorogée de trois ans à la seule demande d'Equilis. En considération du droit conféré, il est prévu que la société verse à la signature du contrat 2,5 M€ qui seront remboursés en fonction des acquisitions selon les conditions définies au contrat.

Dans le cadre de ce pacte de préférence, une partie du programme d'aménagement du cœur de quartier a d'ores et déjà pu être engagée sur trois îlots (D4, H3 et H4) et faire l'objet d'un compromis de vente sous la forme d'une promesse synallagmatique de vente signée le 26 mars 2014 pour un montant de 6 327 560 €, conforme à l'avis rendu par les services fiscaux le 9 décembre 2013.

La chambre observe que le suivi du dossier Equilis a été effectué de façon relativement peu rigoureuse. L'opérateur a lui-même défini l'objectif financier à atteindre dans la convention de négociations exclusives, et n'a transmis aucune proposition financière accompagnant son étude alors qu'il s'agissait d'un élément du cahier des charges. L'EPCI a réalisé une analyse peu réaliste avant signature si l'on considère le montant très supérieur retenu in fine et unilatéralement pour le cœur de quartier. De façon générale, la chambre constate que les analyses de l'EPCI et de l'opérateur semblent avoir été distinctes sur toute la durée du projet alors même que l'objet de la convention était de négocier.

France Terre

Les modalités de négociation avec France Terre ont été les mêmes qu'avec Equilis. Par délibération du 13 novembre 2012, le président a été autorisé à signer une convention de négociations exclusives. Le projet attendu concerne une surface de 10 hectares devant correspondre à une enveloppe d'environ 16 M€ dont la répartition entre les différentes composantes pourra être amenée à varier. L'analyse par la communauté de communes a, comme pour Equilis, conduit à constater l'atteinte des objectifs en matière d'acquisition de terrains et de participation à des équipements mutualisés.

Par délibération du 22 octobre 2013, le président a été autorisé à signer une promesse de vente avec France Terre pour la réalisation d'un programme de construction d'immeubles sur les îlots F1 et H2a pour un montant de 3 481 817 € HT. La promesse de vente a été signée le 18 février 2014.

Ce même jour, une autre délibération a autorisé le président à signer une deuxième promesse de vente pour plusieurs îlots pour un montant de 7 051 000 € HT. La promesse de vente a été signée le 18 février 2014. L'avis des services fiscaux en date du 26 septembre 2013 fait état d'une estimation totale de 7 268 500 €.

Les deux actes de cessions concernent la plus grande partie des parcelles visées dans l'avis des services fiscaux.

Groupe Aplus

Le groupe Aplus a décidé d'installer au sein de l'Ecoquartier, sur une surface d'environ 6 000 m², un hôtel 4 étoiles de 85 chambres offrant différentes prestations et un centre de balnéothérapie d'environ 1 200 m² avec spa périurbain ouvert à une clientèle de proximité ainsi qu'à une clientèle touristique. Cette opération est programmée sur l'îlot F2 situé en front de lac et dont la superficie est de 8 200 m².

La création d'une centaine d'emplois est attendue.

La signature d'une promesse synallagmatique de vente (valable 12 mois à compter de sa signature) a été autorisée par délibération du 17 décembre 2013, pour un montant de 1 650 000 €, « conformément à l'estimation de France Domaine », en faveur de la société FJMN du groupe Aplus. L'estimation des services fiscaux pour la vente des terrains de l'îlot F2 de la ZAC fait ressortir un prix au m² de 70 € HT, soit une somme de 574 000 € pour une emprise de 8 200 m². L'EPCI explique l'écart entre les deux prix en rappelant les modalités de négociation retenues : en dehors des îlots à destination d'activités économiques, il a été tenu compte de la surface potentiellement constructible et de la nature des programmes.

Parmi les clauses suspensives figure la signature par le bénéficiaire d'un pacte de préférence sur l'îlot voisin F3 pour la réalisation d'une résidence hôtelière complémentaire à cette opération.

A la même date a été adoptée une délibération autorisant le président de l'EPCI à signer une convention de négociations exclusives portant sur l'îlot F3 pour la construction d'une résidence hôtelière pour un montant de 5 à 6 M€.

6.6 Les opérations publiques

6.6.1 Le marché de maîtrise d'œuvre

L'EPCI porte les opérations relatives à l'aménagement des espaces publics de l'écoquartier de Beaulieu.

En décembre 2006, l'équipe de maîtrise d'œuvre a été choisie parmi cinq soumissionnaires à l'issue de deux réunions du jury (le 17 novembre et le 12 décembre). Elle regroupe 5 compétences principales (architecture, urbanisme, hydraulique, VRD espaces verts et développement durable), et quatre entreprises.

Une délibération du 19 décembre 2006 a évalué à 17 M€ HT le montant des travaux et à 1,5 M€ HT celui du marché de maîtrise d'œuvre. L'acte d'engagement signé le 15 janvier 2007 correspond à un montant de 1 496 000 € HT.

Le marché a connu à ce jour cinq avenants sans incidence financière.

6.6.2 Le marché de travaux d'aménagement des espaces publics

Alors que le marché de maîtrise d'œuvre a été signé en 2007, le marché de travaux, décomposé en 7 lots, a fait l'objet d'un appel d'offres ouvert européen lancé en mars 2010 (parutions BOAMP²⁸, JOUE²⁹, Internet, affichage CCSC). L'EPCI explique ce délai entre les deux consultations par les demandes effectuées par les services de l'Etat (demandes de modélisation de la nappe phréatique, recours gracieux d'une association, fouilles archéologiques), des autorisations des services de l'Etat jugées tardives par la communauté de communes, l'existence d'ouvrages connexes relevant d'autres maîtres d'ouvrage pour une voirie de désenclavement, le fait que le marché a nécessité une concertation entre la maîtrise d'œuvre, les élus et les fonctionnaires, l'obligation dans laquelle la CCSC s'est trouvée de réaliser des études particulières pour que son projet puisse être présenté dans le plan national des écoquartiers... chaque élément ayant une incidence sur les autres. La CCSC ajoute que le projet a été lancé dans une période d'abondance économique et mis en œuvre dans un contexte de crise.

L'enveloppe prévisionnelle est estimée à environ 35 M€ HT.

Lot	Tranche ferme	Tranche conditionnelle	Total HT
1	12 673 354,75	4 086 897,50	16 760 252,25
2	4 845 170,00	2 975 490,00	7 820 660,00
3	5 664 530,83	2 194 822,14	7 859 352,97
4	798 310,50	664 558,50	1 462 869,00
5	258 275,00		258 275,00
6	536 000,00		536 000,00
7	229 184,75*		229 184,75
TOTAL HT	25 004 825,83	9 921 768,14	34 926 593,97

Source : CRC à partir des données de l'EPCI

*Le montant figurant dans le rapport de l'EPCI (29 184,75 € HT) a été rectifié par la CRC dans le présent tableau. Le total a été revu en conséquence.

L'analyse de la procédure de passation et de l'exécution des différents marchés a mis en évidence les éléments suivants.

²⁸ Bulletin Officiel des Annonces des Marchés Publics.

²⁹ Journal Officiel de l'Union Européenne.

Le règlement de consultation prévoyait que les lots n° 1 à 4 feraient l'objet d'accords-cadres constitués d'une tranche ferme³⁰ et d'une tranche conditionnelle nécessitant des marchés subséquents découlant de l'état d'avancement de la commercialisation des parcelles de la ZAC. Les lots n° 5 à 7 étaient constitués d'une seule tranche ferme :

Lot n° 1 : Terrassement / Voiries / Ouvrages eaux pluviales / Ouvrages hydrauliques de franchissements

Lot n° 2 : Réseaux humides et réseaux secs / Eclairage public

Lot n° 3 : Espaces verts / Plantations / Ouvrages paysagers

Lot n° 4 : Equipements et mobiliers

Lot n° 5 : Prise d'eau sur la Sorgue de Velleron

Lot n° 6 : Ouvrages hydrauliques de rejet du plan d'eau

Lot n° 7 : Fontainerie

Le règlement de consultation mentionne, parmi plusieurs points « *particulièrement importants* », que « *des investisseurs qui achèteront les parcelles (...) pourront éventuellement avoir des besoins différents de ceux définis à titre prévisionnel par la maîtrise d'œuvre* ».

Le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) du marché fait référence dans son article 2 au cahier des clauses administratives générales (CCAG) « *applicable aux marchés publics de travaux, approuvé par le décret 76-87 du 21 janvier 1976 modifié dans sa dernière version. Le maître de l'ouvrage ne souhaite pas eu égard à l'importance du chantier se référer au « nouveau CCAG »* ». La chambre note que le CCAG auquel se réfère la communauté de communes a été abrogé à compter du 1^{er} janvier 2010 par arrêté du 8 septembre 2009 portant approbation du cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de travaux paru au journal officiel du 1^{er} octobre 2009.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a souligné que le CCAG ne s'imposait pas réglementairement et a justifié son choix de retenir un CCAG abrogé par l'analyse selon laquelle celui en vigueur au moment du lancement de la consultation était trop récent pour que tous ses impacts soient connus.

Au stade de la passation, le registre des dépôts, qui permet d'apprécier le respect de la date limite fixée par le dossier de consultation, comprend l'enregistrement de la date mais pas celle de l'heure. Ce point nécessite également d'être relevé.

Le 29 juin 2010, la commission d'appel d'offres a effectué le classement suivant :

Détail des lots attribués (en €)

Lot	Tranche ferme (TF)	Tranche conditionnelle (TC)	TF + TC HT
1	11 231 055,99	3 669 920,95	14 900 976,94
2	4 135 956,00	2 490 372,00	6 626 328,00
3	3 291 278,29	1 309 108,20	4 600 386,49
4	539 227,00	396 558,00	935 785,00
5	266 244,61		
6	931 340,00		
7	243 843,08		
			28 504 904,12

³⁰ La durée du marché est de 36 mois pour la tranche ferme à partir de la notification du marché et de 7 ans pour la tranche conditionnelle.

		Tranche ferme (TF)	Tranche conditionnelle (TC)	TF + TC HT
3	Option 3c retenue (traitement paysager carrefour giratoire Axe bleu – Axe vert)			41 321,00
	Option 3d retenue (fourniture de jeunes plants en godets forestiers)			816,80
	Option 3f retenue (travaux de confortement des prairies 2 ans (2 à 4 fauches par an))			1 080,90
	TOTAL			43 218,70
Total général lots 1 à 7 TF + TC + Options				28 548 122,82

Source : EPCI

Le résultat de la consultation s'est donc avéré être très largement en-deçà de l'estimation.

Les offres ont été appréciées au regard de deux critères : le prix et la valeur technique pondérés à hauteur de 30 % et 70 % respectivement.

Il ressort de l'analyse des différents lots les observations suivantes :

- des avenants ont été signés sur les lots n° 2³¹, 3 et 4 signés le 20 décembre 2013, venant proroger d'un an la durée des travaux. L'échéance initiale fixée au 29 juillet 2013 a ainsi été reportée au 29 juillet 2014. Les avenants passés après la date de réception théorique des travaux fixée par le marché, qui prévoyait un délai d'exécution de 36 mois, ont eu pour objet de majorer d'un an le délai contractuel, modifiant en cela l'équilibre du contrat.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a fait état de deux durées distinctes, celle des engagements contractuels entre les parties indiquée dans le contrat et la durée d'exécution des travaux. Les parties à un contrat, en l'espèce un marché public, ont des obligations contractuelles tant que l'ensemble des obligations respectives des parties n'a pas été respectée. L'ordonnateur indique par ailleurs que la problématique des délais pouvait être traitée par d'autres moyens que par avenant.

La chambre souligne que si la conclusion d'une décision de prolongation des délais d'exécution peut prendre différentes formes (avenant, ordres de service), selon certaines conditions énumérées aux articles 19 du CCAG travaux paru en 1976, la prolongation du délai doit être notifiée au titulaire du marché avant la fin du délai contractuel quelle que soit sa forme.

- Le contrôle de la chambre a également montré qu'une offre avait été retenue pour le lot n° 6 alors qu'elle excédait largement l'estimation de la maîtrise d'œuvre. L'estimation de la maîtrise d'œuvre sur ce lot était de 542 200 € HT selon l'analyse des offres. Le montant est différent de l'estimation initiale, qui s'établissait à 536 000 € HT. Un seul groupement a déposé une offre, qui a été retenue pour un montant de 931 340 € HT, supérieur de près de 72 % à l'estimation initiale. L'analyse de l'offre présente les plus-values et moins-values par poste en indiquant que « *certaines augmentations sont acceptables, mais (...) qu'une plus-value de l'ordre de 340 000 € HT par rapport à l'estimation de la maîtrise d'œuvre n'est pas justifiée* ». Curieusement, la conclusion de la commission d'appel d'offres est la suivante : « *malgré un prix très élevé pour la réalisation du bâtiment et de la fosse, nous proposons de retenir l'entreprise X pour la réalisation des travaux du lot 6* ». Interrogée sur ce point, la communauté de communes a fait état de la difficulté existante pour estimer un tel lot en présence de peu d'éléments de

³¹ Par délibération du 26 novembre 2013, le Président a été autorisé à modifier l'organisation des travaux : « *Du fait de la commercialisation plus rapide que prévue initialement et de l'implantation de deux parcs à thème sur le site, nous sommes dans l'obligation de modifier l'organisation des travaux. Il est ainsi nécessaire de retarder la réalisation de certains travaux de la tranche ferme, afin de permettre d'engager des travaux différents prévus dans la tranche conditionnelle. Il est donc indispensable de proroger les délais de l'ensemble des lots de la tranche ferme jusqu'au 31 décembre 2014, afin de mettre en œuvre cette décision.* »

comparaison et en l'absence de ratio, de l'absence d'impact sur le montant total de l'opération, du montant « *relativement faible (931 340 € HT) au regard du montant de l'opération* » et des retards qu'aurait entraîné une déclaration d'infructuosité.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que la réglementation ne lui imposait pas de déclarer le lot infructueux dès lors que les crédits budgétaires étaient suffisants pour couvrir le surcoût à l'échelle de l'opération. De surcroît, une éventuelle déclaration d'infructuosité aurait selon lui généré un retard « *considérable* » et un coût supérieur qu'il n'a toutefois pas détaillés.

Dans sa réponse à la question écrite n° 32664, le ministère de l'économie et des finances a indiqué le 15 octobre 2013 : « *Outre le cas de l'offre dont l'exécution méconnaîtrait la législation en vigueur, l'offre inacceptable est celle dont « les crédits budgétaires alloués au marché après évaluation du besoin à satisfaire » ne permettent pas au pouvoir adjudicateur de la financer (article 35-I-1° du code des marchés publics). L'expression de « crédits budgétaires alloués au marché » doit être interprétée strictement. Elle ne renvoie ni à la notion de budget annuel dont disposerait l'administration pour l'ensemble de ses achats publics, ni à une opération globale, prise dans son ensemble et tous lots confondus. Au contraire, il revient au pouvoir adjudicateur, pour chaque achat et chaque lot d'un marché de procéder à une estimation sincère et fiable de la prestation voulue et d'y affecter les crédits correspondants*³².

L'offre soumise sur un lot doit donc être rapprochée de l'estimation faite pour ce même lot et non de l'enveloppe totale de l'opération.

Par ailleurs, selon le code des marchés publics commenté, suite à une déclaration d'infructuosité, il est possible de négocier avec les concurrents ou de relancer un marché négocié avec publicité et mise en concurrence. Ces procédures ne sont pas, en première intention, assimilables à la prise d'un retard « *considérable* » mentionnée par l'ordonnateur.

- Le contrôle de la chambre a aussi montré que le décompte général et définitif (DGD) sur le lot n° 5 avait été signé (le 19 août 2013) malgré une réception avec réserves (le 19 août 2013) auxquelles le groupement devait remédier avant le 31 août 2013. La signature de ce DGD est intervenue prématurément afin de ne pas perdre le bénéfice d'une subvention. Le DGD déterminant les droits et obligations définitifs des parties, le maître d'ouvrage doit verser le montant des sommes arrêtées dans le décompte général et ne peut plus obtenir le paiement des sommes relatives à la levée des réserves (CAA Paris 14 février 1989, Ville de Pontault-Combault). Le Conseil d'Etat a confirmé cette solution en décidant que si le maître d'ouvrage notifie le décompte général d'un marché public de travaux alors même que des réserves relatives à l'état de l'ouvrage achevé n'ont pas été levées et qu'il n'est pas fait état des sommes correspondant à la réalisation des travaux nécessaires à la levée des réserves au sein de ce décompte, le caractère définitif de ce dernier a pour effet de lui interdire toute réclamation correspondant à ces sommes, même si un litige portant sur la responsabilité des constructeurs est en cours devant le juge administratif (C.E. 20 mars 2013, Société Nouvelle Issy Décor (SNID)).
- Enfin, le contrôle de la chambre a mis en lumière des réceptions avec réserves sur plusieurs lots avec une certaine persistance des malfaçons.

³² C'est la chambre qui souligne.

La réception du lot n° 1 est intervenue le 27 juin 2013. Le procès-verbal de réception fait état de différentes réserves à lever par le groupement avant le 31 décembre 2013. Le 12 décembre 2013, une décision communautaire a été prise sur trois points : elle a demandé au groupement de réaliser les travaux permettant la levée des réserves sur les malfaçons et de surseoir aux travaux concernant les autres réserves, ceux-ci devant être réalisés après une autorisation du maître d'œuvre. La décision a fait enfin application du CCAG travaux pour proroger le délai de garantie de parfait achèvement pour les réserves autres que celles portant sur les malfaçons. Quelques mois après l'établissement du procès-verbal de réception et une quinzaine de jours avant l'échéance fixée pour assurer la levée des réserves, le maître d'ouvrage est revenu unilatéralement sur le contenu du procès-verbal de réception en distinguant les réserves concernant les malfaçons des autres réserves, fragilisant la position de la communauté de communes. Le 23 juin 2014, un courrier a été adressé au groupement rappelant la persistance de malfaçons à l'approche de l'échéance de la garantie de parfait achèvement et prorogeant la durée de cette garantie jusqu'à la levée de l'ensemble des malfaçons. Six mois après l'échéance définie, celle-ci n'était donc toujours pas effective. A la date d'achèvement du contrôle de la chambre, les travaux n'étaient pas finalisés, la maîtrise d'œuvre négociant avec le groupement les travaux à effectuer et la date de leur réalisation.

Le lot n° 4 n'a pas fait l'objet d'une réception totale par le maître d'ouvrage. Le maître d'œuvre a procédé aux opérations préalables à la réception (OPR) le 20 octobre 2014 et proposé une réception partielle de certaines parties d'ouvrage par un courrier en date du 27 octobre 2014. Le maître d'ouvrage n'ayant pas notifié à l'entreprise sa propre décision de réception, le lot n° 4 a donc fait l'objet d'une réception partielle avec réserves le 20 octobre 2014. A la date d'achèvement du contrôle de la chambre, sur la partie ayant fait l'objet d'une réception, le maître d'œuvre négociait avec le titulaire les conditions de la levée des réserves avant le 20 juillet 2015. Pour la partie non réceptionnée, des discussions étaient en cours suite à la survenue d'un litige sur la réalisation d'une passerelle qui n'était pas dans l'axe de la route qu'elle dessert, amenant le maître d'ouvrage à refuser une réception complète.

Le lot n° 6 a été réceptionné le 15 février 2013 avec réserves, celles-ci devant être levées avant le 31 octobre 2013. Le 15 janvier 2014, l'EPCI a adressé un courrier au groupement constatant l'absence des levées de réserves dans les délais prévus, prorogeant le délai de garantie de parfait achèvement et l'informant qu'en l'absence de réalisation sous un mois des travaux à effectuer, ceux-ci seraient confiés à une autre entreprise aux frais du groupement. Alors que le courrier faisait état d'une « *obligation de faire exécuter les travaux par une autre entreprise à vos frais et risques conformément à l'article 41-6 du CCAG applicable au marché de travaux qui nous lie* », l'EPCI n'a pas mis en œuvre cette disposition, qui ne constitue pas une obligation mais une possibilité pour l'ordonnateur.

Enfin, les travaux correspondant au lot n° 7 ont été réceptionnés avec réserves le 27 juin 2014 avec obligation pour le titulaire d'y remédier avant le 31 décembre 2014. L'ordonnateur a précisé que l'entreprise n'avait pas été mise en demeure de lever les réserves après constatation du manquement dans la mesure où « *... l'absence de levée des réserves n'est pas due à une mauvaise volonté de l'entreprise mais au fait qu'elles ne peuvent techniquement être levées tant que l'aménagement de l'esplanade n'est pas terminé. Le maître de l'ouvrage, pour ne pas prendre de risque, se réserve donc le droit de proroger le délai de garantie si, avant la fin du mois de juin 2015, l'ensemble des réserves n'a pas été levé.* »

Recommandation n° 4 : Passer les avenants avant la fin de la période d'exécution des marchés auxquels ils se rapportent.

6.6.3 La gestion du parc et du lac de Beaulieu

La CCSC a décidé de confier à une société l'organisation d'activités de loisirs et d'animations, la restauration légère au sein du parc, la location de matériels nautiques ou à deux roues autour du lac, la surveillance de la plage et de la baignade publiques.

La mise à disposition du domaine public à cette société a été consentie le 22 juin 2013 par la CCSC sous forme d'une convention d'occupation du domaine public non constitutive de droits réels, sans aucune contrainte de service public, pour une durée de 5 ans avec paiement d'une redevance annuelle comportant une part fixe de 15 000 € et une part variable correspondant à 10 % du chiffres d'affaires annuel hors taxes supérieur à 150 000 € réalisé par l'occupant.

S'agissant des espaces concernés et des prestations attendues, la convention prévoit notamment que :

- pour les espaces à usage exclusif de l'occupant (le restaurant et ses annexes, la plage privée, la zone de baignade Acro Park, la zone du ponton amovible), *« la sécurité des personnes et des biens est placée sous l'entière responsabilité de l'occupant »* ;
- pour les espaces à usage partagé continu (la baignade autorisée libre d'accès et la plage publique libre d'accès) *« l'occupant assurera la surveillance et le nettoyage, notamment des locaux sanitaires en contrepartie de l'autorisation qui lui est donnée d'utiliser ces lieux »* ;
- pour les espaces à usage partagé sur demande de l'occupant (la dune, le fitness park, les promenades publiques, notamment autour du lac), celui-ci *« assurera la surveillance et le nettoyage dans les seules périodes d'utilisation »*.

Selon l'ordonnateur, la communauté de communes *« n'a pas entendu ériger l'activité de « bar-restauration » et d'animation du parc et du lac en service public. »* La réflexion se serait dans un premier temps orientée sur une gestion publique directe mais cette solution aurait été abandonnée du fait de l'absence d'expérience de l'EPCI dans ce domaine. La formule de la délégation de service public (DSP) a également été explorée en lien avec une société spécialisée dans la gestion des équipements nautiques publics et d'équipements culturels à travers les DSP. Cependant, *« il est apparu que le projet n'était pas suffisamment mature pour engager une DSP. »*

Aux termes de l'article L. 1411-1 du CGCT, *« Une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service. »*

Par décision de section du 22 février 2007, Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés (APREI), le Conseil d'Etat a jugé « *qu'indépendamment des cas dans lesquels le législateur a lui-même entendu reconnaître ou, à l'inverse, exclure l'existence d'un service public, une personne privée qui assure une mission d'intérêt général sous le contrôle de l'administration et qui est dotée à cette fin de prérogatives de puissance publique est chargée de l'exécution d'un service public.* » En outre « *même en l'absence de telles prérogatives, une personne privée doit également être regardée, dans le silence de la loi, comme assurant une mission de service public lorsque, eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, il apparaît que l'administration a entendu lui confier une telle mission.* »³³

La convention transmise par l'EPCI précise l'objet de celle-ci dans son article 1^{er}, qui autorise l'occupant à exercer différentes activités « *sous son entière responsabilité et sans aucune contrainte de service public* » : la location de matériels pour le loisir aquatique sur l'espace lac, la location de trampolines, parcours aventure enfants mobile, seg way, bike board sur l'espace berge et une activité d'accueil et de restauration sur l'espace plage.

Dans son article 2 relatif aux « *Principes généraux de la convention* », l'occupant est placé dans l'obligation de veiller à la compatibilité de ses activités avec la sécurité des usagers du domaine public en maintenant sur place de façon permanente des maîtres-nageurs sauveteurs. Il doit par ailleurs assurer le contrôle périodique de certains paramètres concernant la qualité de l'eau, la surveillance et le nettoyage des locaux sanitaires.

Bien que l'objet de la convention mentionne une absence de contrainte de service public, une mission de service public est, dans les faits, prévue dans ses principes généraux. La chambre relève en conséquence la forme juridique inadaptée du contrat signé par l'EPCI. Une DSP aurait dû être conclue avec l'opérateur en lieu et place d'une convention d'occupation du domaine public.

La société signataire de la convention conclue le 22 juin 2015 a été déclarée en cessation de paiements le 27 novembre 2014 et fait l'objet d'une procédure de redressement judiciaire le 28 janvier 2015.

L'extrait du procès-verbal des délibérations du conseil communautaire du 16 décembre 2014 fait apparaître qu'« *au mois de septembre 2014, la société X a fait savoir à la CCSC qu'elle souhaitait mettre un terme anticipé à cette convention. A cet effet, une négociation a été engagée pour le rachat du matériel spécifiquement acquis par X dans le cadre de ses activités* ».

Selon le projet de convention de fin d'occupation, après deux saisons d'exploitation, un différend relatif à l'extension des plages d'ouverture du restaurant et des activités autour du lac a opposé la CCSC et l'occupant³⁴. Le rachat par la CCSC des équipements (équipements nautiques, de plage et du snack-bar) a été autorisé pour un montant estimé à 90 000 €.

³³ Cf. les conclusions du rapporteur public, M. Olléon, dans le dossier Association Paris Jean Bouin – Ville de Paris (CE 13 janvier 2010 Association Paris Jean Bouin – Ville de Paris).

³⁴ « *La société X constate que, au regard de l'éloignement de son siège social, elle ne peut économiquement gérer le site qui lui a été confié que pendant les mois de juillet et août et qu'il n'est pas économiquement viable pour elle d'ouvrir les week-ends en dehors de cette période. Au contraire, la CCSC aimerait des plages d'ouverture beaucoup plus importantes et notamment l'ouverture de l'espace restauration l'ensemble des week-ends de beau temps, quelle que soit la saison. Une telle solution ne serait possible sur le plan économique que si l'espace restauration était confié à un professionnel proche du lac qui pourrait se servir de ce lieu comme un complément à son activité principale ou si l'activité était érigée en service public. La CCSC constate qu'elle ne peut pas imposer son point de vue dès lors que l'activité est une activité privée sans aucune obligation de service public* ».

Ce montant correspond à 75 % de la valeur d'achat du matériel amortissable, 50 % sur les travaux réalisés par la société X dans le bâtiment du snack et 50 % sur le matériel non amortissable, sur présentation des factures acquittées et après inventaire.

Les intérêts divergents non résolus des parties ont abouti à la signature d'une convention de fin d'occupation du domaine public en date du 19 janvier 2015. La société a consenti « *à ne demander aucune indemnisation mais ne peut objectivement pas garder à sa charge le matériel acheté spécifiquement pour le lieu qui devait être amorti sur la durée totale du contrat* » [NDLR : 5 ans]. La CCSC a procédé au rachat du matériel nécessaire à la continuité de l'exploitation pour un montant total de 95 361,05 € (matériel amortissable) et de 3 181,15 € (matériel non amortissable) sur la base de l'inventaire contradictoire du 17 décembre 2014 annexé.

Les conditions de résiliation de la convention appellent plusieurs remarques.

Le siège social de la société X est situé à Monteux, ce qui remet en cause l'argument de l'éloignement mis en avant par l'occupant.

La fréquentation ne pose pas de difficulté, comme l'indique la communauté de communes sur son site internet sous l'intitulé « *Lac de Monteux, tout baigne* » : « *1 000 à 1 500 personnes en moyenne par jour pendant tout l'été, avec des pics de fréquentation le week-end de 3 500 à 4 000* ». Le fait que celle-ci soit moindre en dehors de la période estivale apparaît comme une évidence qui ne peut avoir été découvert après un an d'exploitation.

La convention initiale ne comportait aucune indication en termes d'ouverture au public hormis celles relatives à la baignade. Les signataires semblent avoir découvert leurs besoins et les conditions de l'équilibre économique plus d'un an après la conclusion de la convention, ce qui montre que l'étude des besoins a été insuffisante.

Enfin, si aucune indemnisation n'a été versée de part et d'autre d'un commun accord, on relève que le conseil communautaire a autorisé le président de la CCSC à racheter l'ensemble du matériel nécessaire à l'exploitation du snack et du lac. Le montant déterminé intègre le matériel mais également le coût des travaux (à 50 %) réalisés par l'occupant dans le bâtiment du snack. Or les dispositions de l'article 12 de la convention initiale prévoyaient (« *sauf dispositions contraires* ») que l'occupant devait faire abandon à la CCSC des éléments immobiliers gratuitement. La convention de fin d'occupation signée est peu précise sur ce point, mentionnant seulement un montant à verser par la CCSC de 95 361,05 € plus 3 181,15 € sans faire état de quelconques travaux.

La CCSC s'est donc privée, d'une part, de la possibilité de résilier la convention pour motifs tirés de l'intérêt général (article 11.1.1 de la convention) eu égard à son souhait de mettre à la disposition des usagers une restauration rapide et des animations autour du lac au-delà des mois de juillet/août et, d'autre part, de payer à moindre coût la reprise anticipée de l'exploitation.

Lors de sa séance du 14 avril 2015, le conseil communautaire a délibéré sur un nouveau projet de convention d'occupation du domaine public pour le Snack Restaurant du Lac de Monteux. Dans ce document, la durée d'occupation a été ramenée à deux ans, le mobilier de l'espace sera mis à disposition du nouvel occupant par la CCSC et les conditions financières ont été réévaluées à 18 000 € payables en cinq versements avec une revalorisation de 2 % à date anniversaire. En revanche, le projet ne comporte aucune stipulation concernant les périodes d'ouverture du snack. La CCSC n'a donc aucune assurance sur la continuité de la prestation souhaitée durant l'année « *aux beaux jours* ».

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a contesté l'analyse de la chambre concernant la convention signée avec la société X. Le motif même de la dénonciation de la convention (du fait d'une insuffisante période d'ouverture du snack) conforterait son analyse d'une absence de contrainte de service public. S'agissant de la convention signée dans le prolongement de la dénonciation, l'ordonnateur a repris l'observation de la chambre pour insister sur le fait que la convention n'instaurait pas un service public mais une activité lucrative.

L'ordonnateur laisse penser dans sa réponse que les deux conventions ont un périmètre identique et qu'en évoquant l'absence de garantie quant à ses attentes, la chambre conforte son raisonnement d'une absence de service public. Le périmètre des deux conventions ne se juxtaposant pas, la chambre estime qu'il n'est pas possible de raisonner de la sorte. La chambre a souligné dans son analyse qu'alors qu'il avait dénoncé la première convention du fait de la non satisfaction de son attente concernant les plages d'ouverture du snack, l'ordonnateur avait conclu une seconde convention ne lui offrant aucune garantie sur ce point.

S'agissant de l'absence de nécessité de recourir à une DSP, l'ordonnateur a joint à sa réponse une note juridique de son conseil. Ce dernier, après avoir rappelé qu'une communauté de communes peut soit instituer une DSP, soit permettre l'utilisation privative de son domaine public, a indiqué que les deux conventions ne comportaient aucune obligation de service public qui aurait justifié une DSP. Faisant ensuite référence à plusieurs arrêts du Conseil d'Etat dont celui relatif au stade Jean Bouin, il conclut que les conventions signées ne peuvent être qualifiées de DSP. Il ne pourrait donc être reproché à l'EPCI de ne pas avoir organisé une mise en concurrence. Les faits auraient confirmé l'intérêt de ne pas avoir qualifié la convention de DSP. Selon cette analyse, la communauté de communes n'avait aucun recul à l'époque sur l'utilisation pratique du lac et de ses environs, le succès de l'aménagement du lac ayant ultérieurement apporté des réponses sur l'exploitation idéale du snack. La formule juridique retenue par l'établissement public aurait, de par sa « souplesse », permis à l'EPCI de mettre fin à la convention pour trouver un autre opérateur économique, ce que n'aurait pas permis une DSP.

La chambre ne considère pas comme identique les deux conventions et constate que les décisions invoquées du Conseil d'Etat ne sont à aucun moment reliées aux conventions pour expliquer en quoi elles permettent de conclure à une absence de DSP dans le cas concerné. Les deux critères qui ont permis à la chambre de conclure qu'il s'agissait d'une DSP ne sont pas contredits ni même cités.

La chambre réfute également l'argument selon lequel une forme juridique pourrait ou non être utilisée selon que l'EPCI dispose ou non du recul nécessaire. Dès lors que des missions de service public étaient mises à la charge de l'exploitant, la forme juridique de la DSP s'imposait.

7 ANNEXES

7.1 Analyse de quelques marchés publics

Objet du marché	Date d'attribution	N° marché
MARCHÉ DE TRAVAUX 2010		
Réfection de voiries suite aux inondations de décembre 2008 sur les Communes de Pernes-les-Fontaines et Monteux: TRANCHE FERME	11/10/2010	98/2010
MARCHÉ DE TRAVAUX 2011		
Programme voirie 2011 sur l'ensemble de la Communauté de Communes "Les Sorgues du Comtat"	22/02/2012	272/2011
MARCHÉ DE TRAVAUX 2012		
Renforcement de structure de chaussée du centre-ville, mise en sécurité des trottoirs boulevard Foch, création d'un acheminement mode doux, chemin de la Plaine : Lot n° 1 renforcement de structure de chaussée centre-ville de Monteux	23/04/2012	17/2012 Lot 1
Travaux de création de la voie nouvelle dite "le Barreau" à Althen	03/09/2012	86/2012
MARCHÉ DE TRAVAUX 2013		
Programme de voirie 2013 sur les Communes de Pernes-les-Fontaines et d'Althen-des-Paluds.	28/11/2013	232/2013
Aménagement de la route de Sudre et du chemin de St Hilaire sur la commune de Pernes-les-Fontaines.	22/04/2013	16/2013
Aménagement du Centre Ancien sur la commune de Pernes-les-Fontaines.	13/05/2013	21/2013

Source : CRC à partir de la liste des marchés passés produite par l'EPCI

7.2 Description générale de différents écoquartiers

Collectivité	Projet
Cognin (Savoie – Rhône-Alpes), 6 047 habitants	24 hectares (Le projet se réalise sur un secteur naturel de 100 ha, le plateau de Villeneuve, bordé de deux cours d'eau, composé de prairies, de pâturages et de quelques surfaces cultivées en particulier en maraîchage biologique. Le parti pris est de laisser une partie du site, vierge. Ainsi sur les 100 ha disponibles, 24 ha seulement seront urbanisés. Les hectares restants permettent de préserver certains espaces naturels). 1 200 logements dont 30 % de logements sociaux, 30 % en accession sociale, 40 % en accession classique. 6 000 m ² de SHON d'équipements publics (école, halte-garderie, maison de quartier). 1 000 m ² de commerces.
Frontignan (Hérault – Languedoc Roussillon) 22 600 habitants	8 hectares dont 4,5 sur la friche industrielle. 480 logements soit environ 33 000 m ² de SHON dont une nouvelle médiathèque. Commerces, activités, services : environ 2 500 m ² de SHON. Déplacement de la gare TER dans le nouveau quartier.
Grenoble (Isère, Rhône-Alpes), 156 793 habitants (INSEE 2007)	8,5 hectares 850 logements dont 35 % en social. Equipements publics : cinéma, EPA, école, piscine. Commerces et services : moyenne surface, hôtel, 30 boutiques. Bureaux, activités : 5 000 m ² Autres : parc urbain de 5 ha, résidences étudiantes, logements pour seniors.
Vitteaux (Côte d'Or, Bourgogne), 1 098 habitants (INSEE 2007)	25 logements en locatif social (2 petits immeubles). 50 à 60 lots en accession (terrains de 500 m ² maximum).
Perpignan (Pyrénées-Orientales, Languedoc Roussillon), 117 500 habitants	Environ 35 hectares. 1 900 à 2 000 logements. Equipements publics : jusqu'à 15 000 m ² de SHON. Commerces, activités, services : hypothèse de 7 000 m ² de commerces et 10 000 m ² de bureaux.
Strasbourg (Bas-Rhin, Alsace), 272 123 habitants (INSEE 2007)	Opération : 85 000 m ² de SHON. 650 logements et 84 lits EHPAD. Equipements publics : 6 000 m ² de SHON (structure petite enfance, école maternelle, maison de quartier). Bureaux et commerces : 20 000 m ² de SHON dont bureau du Conseil général.
La Courrouze à Rennes (Ille-et-Vilaine, Bretagne), 209 860 habitants (2012)	115 ha de friches en reconversion dont : 89 ha aménagés et 40 ha d'espaces verts. 10 000 habitants à terme pour environ 4 800 logements créés, soit 495 000 m ² de surfaces de plancher (SP). 3 000 emplois créés pour 100 000 m ² SP de surface de bureaux. Des commerces et services de proximité répartis dans les différents secteurs ; soit environ 20 000 m ² SP de surfaces commerciales. Des équipements publics : écoles, métro, bus en site propre... soit environ 30 000 m ² SP.
Brétigny sur Orge (Essonne, Ile-de-France), 21 500 habitants	42 hectares 2 400 logements, dont 30 % de logements sociaux. 50 % d'espaces publics, dont 10 ha d'espaces verts. 34 000 m ² d'équipements publics. 5 000 m ² de commerces. 16 000 m ² de bureaux et de surfaces d'activités.
Toulon (Var, PACA), 164 899 habitants (recensement 2012)	Surface du terrain : 32 754 m ² . Surface de plancher : 50 134 m ² . Logements : 42 825 m ² . Bureaux : 553 m ² . Commerces : 2 080 m ² . Locaux de service public ou d'intérêt collectif : 450 m ² . Près de 750 logements collectifs. 10 000 m ² d'espaces verts. 1 crèche de 20 berceaux. 1 mairie de quartier. Pôle médical (médecins généralistes et spécialistes, pharmacie).

Source : CRC

7.3 Actions identifiées pour permettre aux communes de bénéficier des retombées économiques – Etat d'avancement

Axe 1 – Dynamisme économique	
<p>Renforcement des compétences et de la croissance des entreprises artisanales et commerciales présentes dans les 3 communes.</p> <p>Objectif : capter l'économie générée par Beaulieu grâce à une anticipation des besoins et une réponse pertinente, qualitative et performante.</p>	<p>2014 : identification des dispositifs existants au sein des chambres consulaires</p> <p>2015 : mise en place de réunions d'information sur les dispositifs des chambres des métiers</p> <p>Courant 2015 : validation du partenariat avec les chambres consulaires sur ces démarches</p>
Accompagnement à l'emploi	<p>Convention de partenariat avec Pôle emploi</p> <p>Création d'un relais des travailleurs saisonniers</p>
<p>Soutien à l'émergence de nouvelles filières économiques</p> <p>L'EPCI a adhéré et apporté son soutien à la démarche de labellisation « French Culture Tech »</p>	<p>Octobre 2014 : la CCSC a rejoint les communes d'Avignon, Arles et Carpentras ainsi que l'ensemble des entreprises numériques de ces territoires, pour porter le projet de candidature au Label French Tech.</p> <p>Décembre 2014 : Dépôt de la candidature pour la labellisation au Ministère de l'économie numérique.</p> <p>Le Parc Spirou sera le moteur de cette action.</p>
Axe 2 : Développement de l'économie touristique	
Etablir un diagnostic d'attractivité touristique du territoire	<p>Finalisé pour Montoux</p> <p>En cours de formalisation pour les deux autres communes</p>
Dégager de ces diagnostics des axes de développement communs ou complémentaires	A venir
<p>Mettre en place des outils de communication et de promotion mutualisés afin de faire valoir la destination dans sa globalité.</p> <p>Créer un portail internet partagé</p> <p>Mettre en place de la documentation d'appel</p> <p>Elaborer un plan de communication partagé</p> <p>Utiliser les supports de communication disponibles dans l'écoquartier pour valoriser le territoire, ses animations, son patrimoine.</p>	<p>En projet, doit être discuté avec les élus</p> <p>Création, édition et diffusion d'une brochure sur le lac de Montoux en 2014. Autres documents en réflexion</p> <p>Insertion mutualisée dans guide « Bienvenue en Provence », discussion en cours avec les partenaires pour d'autres éditions et actions ciblées en 2015.</p> <p>Etudes de faisabilité en cours pour la saison estivale 2015.</p>
Mettre en place des produits touristiques innovants qui incitent les visiteurs à venir découvrir les villes.	<p>En cours : premiers contacts avec des prestataires pour une application mobile de chasse au trésor, un dispositif de pass touristique qui compile un ensemble d'offres.</p> <p>Réalisation d'un parcours de pêche labellisé.</p>
Participer à la réflexion sur les questions de transport intra-communautaire et de connexions entre l'écoquartier et les trois villes.	Pas d'information sur l'état d'avancement
Faciliter la mise en contact entre les acteurs touristiques du territoire et les porteurs du projet de Beaulieu.	Organiser des éducteurs avec l'ensemble des acteurs touristiques prescripteurs : programmé en juin 2015.

Source : CRC à partir des données EPCI



Marseille, le 04 FEV. 2016

Référence à rappeler : Greffe/BM/SM n° 440 -
Recommandée AR n° 2C 107896 37076

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la communauté de communes Les Sorgues du Comtat à partir de l'exercice 2010.

Il vous appartient de transmettre ce rapport accompagné de la réponse jointe à l'assemblée délibérante. L'ensemble doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à débat.

Conformément à l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et la réponse jointe seront portés à la connaissance de l'assemblée délibérante et, en temps utile, lui communiquer copie de son ordre du jour.

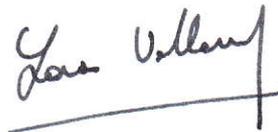
Après cette date, ce document deviendra communicable et sera mis en ligne sur le site des juridictions financières (www.ccomptes.fr).

J'appelle votre attention sur les dispositions introduites à l'article L. 243-7 du code des juridictions financières par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République qui prévoient que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués (...) ».

En application de ces dispositions, je vous demande de me communiquer, après sa présentation à l'assemblée délibérante, dans le délai légal d'un an, le rapport relatif aux actions que vous aurez entreprises à la suite des observations de la chambre.

Je vous précise qu'en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations définitives est transmise au préfet et au directeur départemental des finances publiques du département de Vaucluse.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Louis Vallernaud', written over a horizontal line.

Louis VALLERNAUD

Monsieur Christian GROS
Président de la communauté de communes
Les Sorgues du Comtat
340, route d'Avignon
84170 MONTEUX