



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

ASSOCIATION FONCIERE URBAINE AUTORISEE « LES JARDINS DE SERIGNAN » COMMUNE DE SERIGNAN

(Département de l'Hérault)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 8 juillet 2025

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION	8
1 UNE OPERATION D'AMENAGEMENT PUBLICQUE QUI A ETE BOULEVERSEE DANS SON ECONOMIE INITIALE	9
1.1. Présentation de l'aménagement du pôle résidentiel « Les Jardins de Sérignan ».....	9
1.2 Une évolution profonde de la concession dans ses orientations d'aménagement initiales et dans les engagements financiers	13
1.1.1. Un contrat qui a été bouleversé dans le temps	13
1.1.2. Des modifications dans les engagements financiers	15
1.1.3. Une opération autorisée hors du périmètre de la ZAC.....	15
1.3 Les conséquences sur le modèle de financement de l'AFUA	16
1.3.1 Le mode de financement de l'AFUA désormais très proche de celui d'un aménageur classique	16
1.3.2 La réduction progressive du périmètre de l'AFUA au sein de la ZAC.....	18
1.3.3 Des décisions contestées par les propriétaires-membres.....	18
1.4 Une opération d'aménagement qui peine à s'achever.....	19
1.4.1 La non reprise des équipements	19
1.4.2 L'absence de transfert des équipements relevant de la compétence de la communauté d'agglomération	19
1.4.3 Un appel en responsabilité de l'État par la commune	20
2 LA GESTION DU PROJET CONFIEE A L'AFUA, ASSUREE, DE FAIT, PAR DES PARTENAIRES PRIVES INTERESSES	21
2.1 Une gestion dépendante de l'assistance à maîtrise d'ouvrage	22
2.1.1 Une assemblée générale qui est peu sollicitée	22
2.1.2 Un groupement d'assistance à maîtrise d'ouvrage omniprésent dans la gestion de l'AFUA	23
2.2 L'AFUA s'est exposée à des situations de conflits d'intérêts.....	24
2.2.1 L'insuffisante garantie d'impartialité dans le choix de l'AMO	24
2.2.2 Le risque de conflits d'intérêts entre l'AMO et les maîtres d'œuvre.....	24
2.2.3 Des liens étroits entre le groupement d'AMO et les sociétés qui ont acquis des parcelles de terrains	26
2.3 Les conditions de commercialisation	26
2.3.1 Le recours limité à la procédure des appels à projet	26
2.3.2 La rémunération d'intermédiaires dans la commercialisation des terrains	27
2.4 Un contrôle de l'État et de la commune qui s'est renforcé	28

2.4.1	La tutelle de l'État sur cet établissement public.....	28
2.4.2	Un contrôle insuffisant de la commune face au non-respect par le concessionnaire de ses obligations contractuelles.....	29
3.L'EQUILIBRE FINANCIER INCERTAIN DU PROJET ET UN BILAN PROVISOIRE POSITIF POUR LA COMMUNE.....		30
3.1.	Une tenue des comptes qui ne permet pas de retracer en toute transparence les opérations et la situation financière de l'établissement	30
3.2.	Un budget qui a doublé en 10 ans	31
3.2.1.	Le solde d'aménagement en 2024	31
3.2.2.	Un accroissement des dépenses lié au volume d'activité, financées par les cessions de terrain.....	33
3.3.	Le bilan financier provisoire de ce projet pour la commune.....	35
3.3.1.	Un bilan global provisoire positif.....	35
3.3.2.	Une trésorerie améliorée	36
3.3.3.	Les participations reçues du concessionnaire sont supérieures au montant des équipements réalisés	36
3.3.4.	Les produits et économies sont supérieurs aux charges supplémentaires estimées par la commune	37
3.3.5.	La sortie de situation de carence en logements sociaux.....	38
3.4.	Un équilibre final de l'opération incertain	38
3.4.1.	Une estimation des recettes de ventes à venir et un équilibre global dépendant de l'issue des contentieux en cours et du dynamisme du marché immobilier	39
3.4.2.	Le rythme de remboursement de la dette pourrait mettre en difficulté l'établissement	40

REPONSES AUX OBSERVATIONS DEFINITIVESERREUR ! SIGNET NON DEFINI.

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Occitanie a contrôlé, de manière coordonnée, les comptes de la commune de Sérignan et de son concessionnaire l'Association foncière urbaine autorisée (AFUA) « les Jardins de Sérignan » pour les exercices 2014 et suivants.

Une opération d'aménagement d'utilité publique, qui a modifié le rôle et le mode de financement du concessionnaire, l'AFUA, et qui a été progressivement bouleversée dans ses orientations initiales

L'AFUA « les Jardins de Sérignan » est un établissement public sous tutelle de l'État, créé en 1988, qui regroupe près de 300 propriétaires des terrains situés sur un périmètre de 86 hectares à proximité de la mer et de Valras-Plage. Son objet est de remembrer et viabiliser les terrains de ses membres en vue de la construction d'habitations. L'objectif de la puissance publique, à travers cet établissement, était notamment de mettre un terme au phénomène de cabanisation constaté jusqu'alors sur le secteur.

En 1991, la commune de Sérignan a décidé de créer une zone d'aménagement concertée (ZAC) sur le même périmètre que celui de l'AFUA afin de créer un nouveau quartier d'habitation. L'opération, déficitaire, a été relancée en 2014 par la vente de 15 hectares, qui étaient non viabilisés, à un groupement de promoteurs. Cette vente a permis à l'AFUA de rembourser ses dettes. Elle s'est accompagnée, également, d'une modification des orientations d'aménagement afin de prendre en compte l'objectif de la commune de réduire son déficit en logement social.

Le modèle de financement de l'AFUA a été bouleversé pour se rapprocher de celui d'un aménageur, reposant sur des acquisitions-cessions et l'emprunt et non plus sur les redevances de ses membres. Pour mener à bien son projet, l'établissement a usé des prérogatives de puissance publique attachés à la ZAC, déclarée d'utilité publique. Il a ainsi eu recours à des procédures d'expropriation à l'encontre de ses propres adhérents.

Le coût de l'aménagement de la ZAC de 9,3 M€ dans le projet initial était estimé entre 32 et 34 M€ en 2014. En 2018, le bilan de l'opération ressortait à 39 M€ ; dans celui de 2024, il s'établit à 60 M€.

Une conduite du projet assurée, de fait, par le groupement d'assistance à maîtrise d'ouvrage, une prévention des risques de conflit d'intérêt absente et des contrôles insuffisants

L'AFUA s'est appuyée fortement sur à une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) qui a assuré, de fait, la quasi intégralité des missions de gestion.

L'AFUA, en tant qu'établissement public, n'a pas mis en place de dispositif particulier ni pris des mesures visant à prévenir de possibles situations de conflit d'intérêt entre membres de l'AMO, cabinets de maîtrise d'œuvre et groupements de promoteurs compte tenu des liens de proximité qu'ils ont entretenus entre eux.

La commune, de son côté, n'a pas été en mesure d'exercer son contrôle en tant qu'autorité concédante, l'AFUA n'ayant pas, contrairement, aux stipulations contractuelles, adressé les comptes rendus financiers permettant à la commune de suivre l'exécution financière des opérations. L'État a récemment renforcé le sien en tant qu'autorité de tutelle.

***L'équilibre financier final incertain de l'opération d'aménagement,
l'AFUA menacée d'un défaut de paiement***

La tenue des comptes présente des anomalies comptables qui ne permettent pas de présenter de manière fiable les opérations d'aménagement non plus que la situation financière de l'AFUA.

Sous cette réserve, en 10 années, le montant global prévisionnel de l'opération a presque doublé, passant de 32 à 60 M€ en 2024.

Si la plupart des réalisations attendues ont été menées, la commune conteste le bon état d'achèvement de la ZAC, estimant à 0,7 M€ les travaux non exécutés. Cette réserve prolonge de fait la concession confiée à l'AFUA et empêche la remise des équipements.

L'ensemble de l'opération d'aménagement a cependant été globalement bénéfique à la commune : les objectifs de construction de logements sociaux ont été atteints, les retours financiers sont positifs notamment en termes de fiscalité foncière en raison de l'augmentation des bases de taxe foncière qui est passée de 7,3 M€ en 2014 à 10,8 M€ en 2024.

L'équilibre final de l'opération reste conditionné au produit des ventes attendues, dont certaines concernent des terrains qui sont en procédure contentieuse. En l'absence d'une vente rapide des terrains, compte tenu de son niveau de trésorerie, l'établissement serait dans l'impossibilité d'honorer ses dettes et susceptible de se trouver en défaut de paiement.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (commune de Sérignan et AFUA) : Produire un bilan d'activité de la ZAC « les Jardins de Sérignan » et le présenter en conseil municipal en application des dispositions contractuelles (non mises en œuvre)

INTRODUCTION

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

L'article R. 243-5-1 du code des juridictions financières, dispose que « les observations issues du contrôle coordonné de plusieurs organismes de la compétence de la chambre régionale des comptes et qui figure à son programme annuel de travaux peuvent donner lieu à un unique rapport d'observations provisoires ».

Les contrôles des comptes et de la gestion de l'Association foncière urbaine autorisée « les Jardins de Sérignan » et de la commune de Sérignan ont été ouverts le 21 août 2024 par lettres de la présidente adressées à Monsieur Marcel Fabre, président de l'AFUA, ainsi qu'à Monsieur Frédéric Lacas, maire de Sérignan pour toute la période contrôlée.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières des entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 20 décembre 2024 avec Monsieur Lacas et le 7 janvier 2025 avec Monsieur Fabre.

Lors de sa séance du 30 janvier 2025, la chambre a arrêté ses observations provisoires qui ont été notifiées le 7 avril 2025 au Président de l'AFUA et au Maire de Sérignan. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre dans sa séance du 8 juillet 2025 a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1 UNE OPERATION D'AMENAGEMENT PUBLICQUE QUI A ETE BOULEVERSEE DANS SON ECONOMIE INITIALE

La commune de Sérignan est située à proximité de Béziers, pour partie en bordure du littoral, au sud du département de l'Hérault. Le territoire communal de 2 745 ha est occupé par des plaines agricoles et naturelles. De chaque côté des espaces agricoles, deux secteurs urbains se sont développés, le village, à proximité de Sauvian, et Sérignan-Plage au bord de la méditerranée.

Au sud-ouest, un secteur d'habitat s'est développé dans le cadre d'une zone d'aménagement concertée « les Jardins de Sérignan »¹, qui a été confiée en concession² à l'association foncière urbaine autorisée éponyme (AFUA, les jardins de Sérignan).

1.1. Présentation de l'aménagement du pôle résidentiel « Les Jardins de Sérignan »

En 1986, des occupants de terrains menacés d'expropriation ont créé une association loi 1901.

À cette forme associative privée s'est substituée une Association foncière urbaine autorisée (AFUA) regroupant près de 300 propriétaires de 86 hectares. Établissement public sous tutelle de l'État, l'AFUA a été autorisée par arrêté en date du 2 décembre 1988. Sa création visait à mettre fin au morcellement de la zone, à lutter contre la cabanisation et enfin à permettre aux propriétaires de construire une habitation sur leur terrain après remembrement et viabilisation. Cette opération comportait dès l'origine une ambition d'aménagement afin de développer un réseau d'eau et d'assainissement collectif.

En concertation avec l'État et l'AFUA, la commune a décidé de créer une zone d'aménagement concerté (ZAC) sur un périmètre calqué sur celui de l'AFUA. La maîtrise d'ouvrage de l'aménagement de la ZAC a été confiée par la commune de Sérignan à l'AFUA par un contrat de concession en 1991 à risque du concessionnaire. La zone des Jardins de Sérignan devient alors le lieu d'un double enjeu, celui de la satisfaction des intérêts particuliers des propriétaires, adhérents de l'association, et celui lié à l'aménagement public global de la zone.

Rôle d'une association foncière urbaine (AFU)

Une association foncière urbaine (AFU), est un regroupement de propriétaires fonciers facilitant l'aménagement et la valorisation des terrains et visant à mener à bien la réalisation d'un projet urbain (L322-1 à L322-16 du code de l'urbanisme). La distribution d'origine des parcelles est redistribuée dans une forme constructible, en accord avec les documents d'urbanisme et le projet défini, après le retrait de tous les espaces nécessaires aux communs

¹ Définies à l'article L311-1 du code de l'urbanisme, les zones d'aménagement concerté sont des zones permettant à une collectivité de faire réaliser un aménagement et un équipement des terrains en vue de les céder à des utilisateurs publics ou privés.

² Un contrat de concession permet à une autorité publique « concédante » de confier l'exploitation de travaux à un opérateur économique « concessionnaire » qui se rémunère sur les résultats de l'exploitation à ses propres risques.

(voirie, espaces verts, bassins de rétention). Ce système d'aménagement dispense d'une appropriation publique des sols, d'acquisitions foncières, de procédures d'expropriation.

Sa forme juridique est régie par l'ordonnance n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004 et son décret d'application n° 2006-504 du 3 mai 2006. Elle peut être libre, autorisée ou constituée d'office selon ses modalités de constitution.

L'association foncière urbaine autorisée (AFUA)

L'association foncière urbaine autorisée est définie par l'article L.322-3 du code de l'urbanisme si les deux tiers au moins des propriétaires adhérents détenant ensemble les deux tiers au moins de la superficie ont adhéré à l'association. Les propriétaires des immeubles compris dans le périmètre, mais n'ayant pas adhéré à l'association, peuvent les délaissier moyennant indemnité. Les droits et obligations sont attachés aux immeubles et les suivent, en quelque main qu'ils passent, jusqu'à la dissolution de l'association ou la réduction de son périmètre.

L'AFUA est un établissement public administratif dont les procédures budgétaires et comptables sont proches des règles appliquées par les communes, son comptable est public.

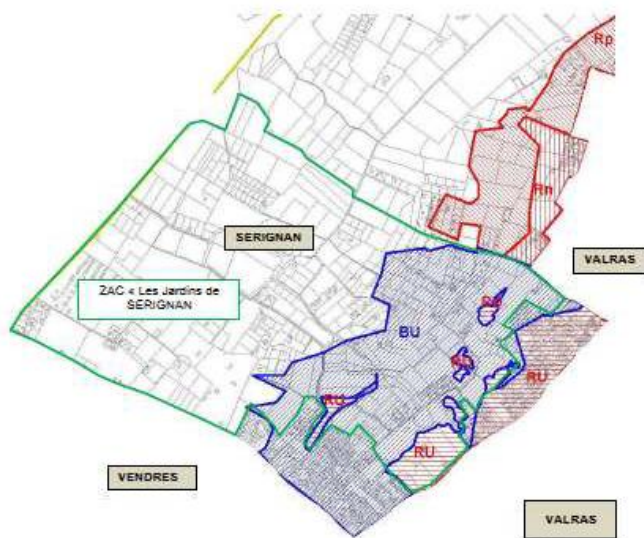
Le préfet en assure la tutelle, il reçoit copie des délibérations, des convocations aux assemblées et à défaut de leur réunion peut y procéder d'office. Il reçoit le projet de budget, le compte administratif, les emprunts et marchés qui ne font pas l'objet d'une procédure adaptée. Il peut procéder à la modification de ces actes dans un délai de deux mois.

Carte n° 1 : Commune de Sérignan



Source : PLU

La commune, située dans le bassin versant du fleuve Orb, est soumise au risque inondation par ruissellement urbain. Alors que la commune de Valras-Plage qui jouxte les Jardins de Sérignan a vu son territoire classé pour sa majeure partie en zone rouge du plan de prévention des risques d'inondation (PPRI), seule une petite fraction des Jardins de Sérignan se trouve en zone rouge inconstructible. La moitié est classée en zone bleue ce qui entraîne des prescriptions d'urbanisme particulières mais n'empêche pas la construction ; ce qui a préservé le projet d'urbanisation.

Carte n° 2 : Réglementation PPRI applicable aux jardins de Sérignan

Source : PLU

En tant qu'aménageur, les missions de l'AFUA « les jardins de Sérignan » sont les suivantes :

- Le remembrement partiel des parcelles (...) [à fin d'] urbanisation et viabilisation (...) la réalisation des travaux d'équipement et d'aménagement nécessaires ;
- La construction, l'entretien et la gestion d'ouvrages d'intérêt collectif (... voiries, aire de stationnement et garages enterrés ou non, chauffage, espaces verts, plantés ou non, installation de jeux, de repos ou d'agrément ainsi que toutes les opérations de travaux, démolition et constructions) ;
- La vente de biens appartenant à l'AFUA et plus généralement toutes aliénations, emprunts, acquisitions, donations ou échanges nécessaires à l'aménagement de la zone.

Cette troisième mission est devenue son activité principale. Au cas d'espèce, l'AFUA devient un aménageur qui peut acquérir les biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris par la voie de l'expropriation ou de la préemption. Ces pouvoirs d'acquisition et d'aliénation, comme un accessoire à sa mission principale de remembrement, va, de fait, constituer la principale activité de l'AFUA.

De manière plus générale, la zone des Jardins de Sérignan devient le lieu d'un double enjeu : celui de la satisfaction des intérêts particuliers des propriétaires, adhérents de l'association et celui lié à l'aménagement public global de la zone.

La conciliation de ces différents objectifs et le poids du portage d'un aménagement public par une AFUA, structure qui est faiblement adaptée tant juridiquement que financièrement pour mener cette opération, ainsi que la nécessité de racheter des biens à des membres ne souhaitant pas s'intégrer à l'opération, va conduire, peu à peu, l'AFUA à devenir elle-même propriétaire de 15 ha et à s'écarter de son projet initial.

1.2 Une évolution profonde de la concession dans ses orientations d'aménagement initiales et dans les engagements financiers

1.1.1. Un contrat qui a été bouleversé dans le temps

Le traité de concession signé en 1991 devait s'achever en 1997. Mais suite à des difficultés financières et opérationnelles, il perdure toujours, son équilibre économique a été bouleversé notamment pour pouvoir faire face à des dettes. Ces premières difficultés sont intervenues quand l'établissement n'a pas été en mesure de payer ses créanciers et de réaliser les travaux primaires. Cette défaillance a entraîné la condamnation de l'État, tutelle financière, à payer le créancier principal. Les sommes payées par l'État ont été inscrites en tant que dette dans les comptes de l'AFUA à hauteur de 1,2 M€ lesquelles se sont ajoutées aux dettes à l'égard de la banque pour 1,6 M€ et de la commune de Vendres pour 1,5 M€, soit au total 4,3M€ de dettes.

En 2007 un groupement de promoteurs s'était montré intéressé par l'achat d'un lot de 15 hectares au sein de la ZAC « les Jardins de Sérignan », sous réserve que les orientations d'aménagement soient modifiées. La modification du PLU intervenue en 2012 a permis la mise en œuvre de ces nouvelles orientations. Au cours de l'année 2013 et début 2014 un plan de relance de l'AFUA a été présenté sous l'égide des services de l'État, reposant sur cette vente. Cette dernière a procuré une recette de 9,6 M€ HT à l'AFUA permettant de solder la dette de 4,3 M€.

Ce plan de relance a trouvé une concrétisation dans l'avenant n° 4, passé en 2013 entre la commune et l'AFUA, qui s'apparentait à un véritable nouveau contrat car modifiant en profondeur le projet initial. Sans mise en concurrence, la commune lui a confié, la réalisation d'un projet totalement bouleversé par rapport au traité de concession de 1991, invoquant un motif impérieux d'intérêt général. Le projet était désormais centré sur un objectif de construction de 1 000 logements permanents, dont 25% destinés au logement social et 400 logements de résidence secondaire ou touristique. Le démarrage des travaux de viabilisation était prévu en mars 2014 et les premières constructions en janvier 2015. La durée de la concession a été fixée à 10 ans, soit une fin en août 2023, prorogeable en cas d'inachèvement.

Un avenant n°7, signé en 2023, porte à 11 ans la durée du traité de concession, ce qui reporte son achèvement au 2 août 2024, sous réserve du quitus de fin de mission donné au concessionnaire. Par ce même avenant, la commune reprend le droit d'expropriation.

Tableau n° 1 : Principaux avenants au traité de concession

Traité de concession et ses avenants	Équipements mentionnés dans le traité et ses avenants	Participation demandée au concessionnaire	Maîtrise d'ouvrage des équipements	Objectif de logements
Traité de 1991 et premiers avenants	Voirie, réseaux, postes de refoulement	Intégralité du coût des aménagements	AFUA	Non mentionné
Avenant 4, 2013	3700 m2 de terrains aménagés et viabilisés et 19 200 m2 de terrains en zone rouge PPRI pour équipements publics	1,6 M€ : 800 K€ et 800 K€ en dation de terrains	Commune de Sérignan Non réalisé	1000 logements dont 250 logements sociaux et 400 logements de résidence secondaire ou touristique
Avenant 5, 2018	Maison de quartier avec parking et parc équipé de 8000 m2 au sud du secteur Clos Marin	3,75 M€	Commune de Sérignan Non réalisé	1180 logements dont 354 logements sociaux et 400 logements de résidence secondaire ou touristique
Avenant 6, 2022	"Pour permettre de répondre aux besoins nouveaux en équipements publics"	4,9 M€ dont 0,65 M€ d'apport en nature	Commune de Sérignan	Opération Jasse-Neuve en dehors du périmètre de la ZAC dont 85 logements sociaux

Source : CRC à partir du traité de concession et ses avenants

En 2016, au regard de l'objectif de la ZAC, c'est-à-dire la réalisation de logements dans le respect de la mixité sociale, la réalisation d'équipements publics, le renforcement de l'attractivité touristique et économique du territoire, celle-ci a été déclarée d'utilité publique (DUP). Cette DUP procure à la commune de Sérignan ou son concessionnaire, la possibilité d'acquérir les terrains à l'amiable ou par voie d'expropriation. En tant qu'aménageur et concessionnaire de la commune, l'AFUA est, depuis, en position d'exproprier ses propres membres pour atteindre les objectifs de son contrat.

Ainsi, entre 1991 et 2016, l'AFUA, initialement en charge de participer à la viabilisation de terrains de propriétaires privés, s'est transformée en aménageur d'une zone de 1 400 nouveaux logements avec le pouvoir d'exproprier ses propres membres.

1.1.2. Des modifications dans les engagements financiers

L'article relatif aux dispositions financières, se contentait d'indiquer que les coûts de l'opération seraient précisés dans le budget prévisionnel de financement présenté par l'AFUA aux services de l'État. Aucune annexe financière ou un plan de trésorerie n'ont été rattachés au contrat de concession modifié. La commune a ainsi concédé une opération d'aménagement sans en connaître l'équilibre économique. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune confirme qu'elle n'a jamais disposé d'information financière alors qu'elle est partie au contrat.

L'ampleur prise par le projet d'aménagement, équivalente à près d'un tiers des logements de la commune de Sérignan, aurait impliqué que la commune soit en capacité d'en projeter les conséquences en termes de coût de fonctionnement et des services publics nécessaires.

Au contraire, ses exigences envers le concessionnaire ont été successivement renforcées, par avenants, faisant ainsi peser sur celui-ci de nouvelles charges. Ainsi, les participations demandées à l'AFUA, concessionnaire, sont passées de 1,6 M€ à 4,9 M€ sans mise à jour du programme d'équipements publics fixé au contrat.

L'augmentation de la participation inscrite dans l'avenant n°6 est motivée par une formulation peu précise « *pour permettre à la commune de répondre aux besoins en nouveaux équipements publics au sein de ce quartier* », alors même que le programme des équipements n'a pas évolué depuis l'avenant n°5.

En 1991, le coût de l'aménagement de la ZAC était estimé à 9,3 M€³. En 2014, l'opération revue était estimée entre 32 et 34 M€ selon les versions du plan de relance présentées au Préfet. Dans le compte rendu d'activité transmis à la commune, en 2018, le bilan de l'opération ressortait 39 M€ ; dans celui de 2024, il s'établit à 60 M€ (cf. infra).

1.1.3. Une opération autorisée hors du périmètre de la ZAC

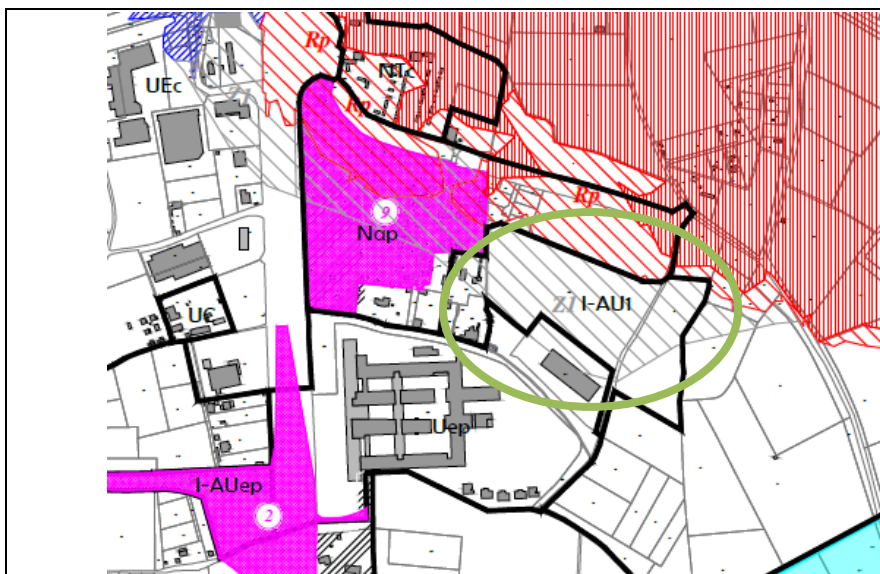
L'avenant n°6 autorise la réalisation d'un projet immobilier de 170 logements seniors, dont 85 logements sociaux, en dehors du périmètre géographique de la ZAC dans le secteur de Jasse-Neuve, au sud du vieux village de Sérignan. Cette opération, justifiée selon la commune et l'AFUA par le souhait de rééquilibrer l'implantation du logement social sur le territoire, n'est pas conforme au principe de spécialité de l'établissement public qu'est l'AFUA. Ses statuts définissent de manière limitative son périmètre d'intervention et son objet ne mentionne la possibilité de vente de biens lui appartenant qu'en vue de l'aménagement de cette zone. Pourtant, sans qu'aucun acteur ne soulève ces limites, l'AFUA a conduit cette opération d'achat revente qui s'est révélée être bénéfique, tant pour elle que pour la commune.

³ 61 MFrancs

L'acquisition et la vente du terrain de la résidence sénior à Jasse-Neuve.

Pour la commune, et pour l'AFUA, cette opération a été financièrement avantageuse. Les domaines avaient évalué fin 2021, la valeur vénale des terrains dont une petite partie est située en zone rouge de précaution inconstructible (RP) et l'autre en zone Z1 (non inondé par la crue de référence mais potentiellement inondable par une crue exceptionnelle) constructible sous condition. La valeur estimée par les domaines était respectivement de 2,2 € le m² et 22 € le m².

Carte n° 3 : Secteur d'implantation de la résidence sénior à Jasse-Neuve



Source : règlement graphique du PLU

L'AFUA a acheté à la commune, le 16 novembre 2022, une superficie de 4 096 m² en zone rouge de précaution à la valeur de 2 € le m² et une superficie de 21 166 m² à 64 € le m² en zone Z1, soit une acquisition pour une valeur de 1,36 M€.

Elle a revendu, le jour-même, à la société « A » une superficie de terrain (légèrement supérieure) de 25 466 m² et 9 529 de m² de surface de plancher (SHON) pour un montant de 3,2 M€, soit un prix restant attractif de 340 € au m² SHON ou 127 € au m² de terrain.

1.3 Les conséquences sur le modèle de financement de l'AFUA

Aménageur de la commune dans le cadre d'un traité de concession à ses risques et périls, l'AFUA a vu ses équilibres financiers évoluer, le modèle économique d'une association foncière n'étant pas adapté à la conduite d'un projet d'aménagement.

1.3.1 Le mode de financement de l'AFUA désormais très proche de celui d'un aménageur classique

En vertu des dispositions de l'ordonnance n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires, leurs ressources comprennent les redevances dues par

ses membres, les dons et legs, le produit des cessions d'éléments d'actifs, les subventions, le revenu des biens, le produit des emprunts, tout autre produit afférent aux missions définies dans les statuts⁴. L'article 51 du décret du 3 mai 2006⁵ prévoit que lors de sa première réunion l'AFUA élabore un projet de répartition des dépenses entre les membres de l'association. Ce projet tient compte de l'intérêt de chaque propriétaire à l'exécution des missions de l'association pour fixer ces redevances.

Dans ce cadre, l'AFUA « les jardins de Sérignan » avait instauré lors de sa création une participation reposant sur une redevance de 18 € le m² due par chaque membre au titre des propriétés relevant du périmètre de l'association.

Cependant, en 2014, le nouveau projet qui est désormais conçu essentiellement autour de l'activité d'aménagement confié à l'AFUA, a remis en cause cet équilibre financier. Les participations de ses membres, propres à une association foncière, ne lui permettaient plus d'assurer de financer sa mission d'aménageur.

Ainsi, dans le bilan prévisionnel de 2014 présenté par le conseil des syndics, la vente initiale au groupement des promoteurs et la vente de parcelles aménagées constituent, désormais, la principale source de recettes de l'opération, pour 20,1 M€. A ces dernières, s'ajoute cependant une contribution supplémentaire demandée aux membres à hauteur de 32 € TTC par m², d'un montant global de 2,2M€.

Tableau n° 2 : Bilan prévisionnel AFUA 2014

Dépenses (en €, TTC)		Recettes (en €, TTC)	
Remboursement de dettes (Etat, Caisse d'Epargne, CMR, commune de Vendres)	4 384 070,12	12 208 985,67	Vente de terrains aux promoteurs et participations
Acquisitions foncières (voies, ZNIEFF, bassins de rétentions, autres terrains)	4 715 293,75	2 197 058,78	Reste des participations dues à 18€ le m ²
Travaux et études (internes et externes à la ZAC)	21 502 026,91	7 961 353,59	Revente de terrains aménagés
TVA résiduelle	1 397 370,67		
TOTAL	31 998 761,45	22 367 398,04	
	Reste à financer	9 631 363,41	

Source : délibération du conseil syndical du 8 septembre 2014

Même si elle n'est pas un acteur comme les autres en raison de son statut d'établissement public, l'AFUA a, toutefois, adopté progressivement le modèle de l'aménageur dont les ressources reposent, classiquement, sur les produits de cession des terrains aménagés aux sociétés de constructions et promoteurs. Elle réalise les plus-values sur les terrains aménagés vendus⁶ ensuite aux opérateurs.

⁴ Article 31 II de l'ordonnance n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires

⁵ Décret n°2006-504 du 3 mai 2006 portant application de l'ordonnance précitée.

⁶ Pour ce qui concerne la séquence 6 de l'opération d'aménagement, une plus-value de 3,8 M€ a été réalisée

Cependant, deux particularités subsistent. Lors d'une assemblée générale, les propriétaires ont été incités à privilégier l'intérêt collectif. Pour ceux qui souhaiteraient céder leur terrain, ils ont majoritairement convenu de vendre à l'AFUA au prix fixé par elle-même. L'AFUA a rapidement décidé de rembourser aux propriétaires membres lui cédant des terrains, dans la majorité des cas, les redevances qu'ils lui avaient versées initialement.

De plus, pour se préfinancer, l'AFUA a eu recours à l'emprunt. Cependant, son statut particulier d'association de propriétaires privés a conduit à ce que, à la différence des autres concessionnaires publics, elle n'a pas bénéficié de facilités de trésorerie de la part de son concédant ni de sa garantie pour la réalisation des emprunts.

1.3.2 La réduction progressive du périmètre de l'AFUA au sein de la ZAC

En application de l'article 38 de l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004 « l'immeuble qui, pour quelque cause que ce soit, n'a plus de façon définitive d'intérêt à être compris dans le périmètre de l'association syndicale autorisée peut en être distrait. La demande de distraction émane de l'autorité administrative, du syndicat ou du propriétaire de l'immeuble ».

L'assemblée générale du 11 juillet 2014 a, ainsi, adopté une délibération autorisant le retrait des terrains dont les propriétaires se sont acquittés de leurs participations et ont obtenu une autorisation d'urbanisme. La préfecture en a rappelé le principe lors d'une réunion en octobre 2014 ; les terrains sont considérés comme ayant perdu tout intérêt à rester dans l'association si les conditions suivantes sont réunies : le paiement de la totalité des participations à l'AFUA est acquis, la réalisation des travaux primaires est devenue certaine, un permis de construire ou d'aménager a été délivré.

Depuis 2013, 51% du territoire de l'AFUA a été distrait. Le dernier projet n°18, non encore adopté, porterait ce pourcentage à 57%. Ne resteraient dans le périmètre de l'AFUA que les terrains des adhérents « ayant pu construire car ayant eu la chance de se trouver dans des secteurs totalement aménagés »⁷.

L'AFUA a fait de cette procédure un outil au service de la politique d'aménagement de la ZAC, ce qui a permis de rendre attractif la vente des terrains auprès des promoteurs et constructeurs puisqu'elle les dispense de participations futures. Comme déjà relevé, dès lors que l'AFUA achète les terrains afin de les revendre, le nombre de propriétaires, qui sont solidairement responsables de la dette, est de plus en plus restreint.

1.3.3 Des décisions contestées par les propriétaires-membres

Depuis sa création le fonctionnement de l'AFUA a entraîné de nombreux contentieux avec des opposants historiques du projet. La double nature de l'intervention de l'AFUA, entre établissement public au service du projet de ses membres et aménageur au service du projet

⁷ Cf. mémoire en intervention volontaire produit par l'AFUA du 28 septembre 2020 dans le cadre d'un contentieux sur la distraction n°12

d'urbanisme de la commune concédante, s'est traduite par des litiges nombreux tout au long de la période.

L'AFUA recense 127 procédures contentieuses, qui correspondent à 95 contentieux dans la plupart desquels (90) les plaignants sont des propriétaires membres⁸. Il s'en est suivi des dépenses en frais juridiques pour l'AFUA à hauteur de 0,2 M€, prestations majoritairement effectuées par l'avocat également mandataire du groupement d'AMO.

Certains propriétaires ont également porté en 2018 un refus implicite de communication de documents administratifs par le président devant le tribunal de Montpellier, puis devant le Conseil d'État. Ce dernier, le 5 avril 2019, a enjoint l'AFUA à les communiquer, assortissant sa décision d'une astreinte de 100 € par jour, si le délai d'exécution n'était pas respecté. Dans sa décision du 30 janvier 2020, le Conseil d'État constate que l'AFUA ne s'est pas exécutée et l'a condamné à verser 12 650 € aux plaignants, au titre de la liquidation provisoire de l'astreinte. La liquidation définitive, intervenue en novembre 2021, a mis 22 950 € supplémentaires à la charge de l'AFUA (au bénéfice des plaignants pour 10 000 € et de l'État pour 12 950 €). Le montant total acquitté par l'AFUA dans ce cadre s'est donc élevé à 35 600€. Les documents n'ont toujours pas été produits.

1.4 Une opération d'aménagement qui peine à s'achever

1.4.1 La non reprise des équipements

Le concessionnaire soutient avoir déjà remis toute la partie nord du périmètre de la ZAC en 2018 avec l'accord des services techniques de Sérignan. Cependant l'acte de rétrocession n'a pas été signé par la commune qui conteste l'achèvement des équipements. Malgré l'absence de transfert, l'entretien est néanmoins assuré par la commune, l'AFUA ne disposant pas dans son modèle de financement des ressources le lui permettant.

La commune évalue à 0,72 M€ les travaux d'aménagement des espaces publics restant à réaliser par l'AFUA⁹ cette dernière indique n'avoir pas d'information sur cette estimation.

De son côté, l'AFUA à travers son bureau d'études estimait les travaux à réaliser par le maître d'œuvre à 0,17 M€.

1.4.2 L'absence de transfert des équipements relevant de la compétence de la communauté d'agglomération

En l'absence de remise des équipements à la commune cette dernière se trouve dans l'impossibilité de transférer à la communauté d'agglomération Béziers Méditerranée les infrastructures qui relèvent de sa compétence.

⁸ Source : CRAC 2024 et liste des contentieux fournie pendant l'instruction.

⁹ Dont la voirie chemin des Falgairas, la reprise des bordures et trottoirs, la reprise intégrale de la clôture de la zone humide, une piste cyclable

Le réseau d'assainissement est affecté par plusieurs défauts repérés par le délégataire des services public de l'eau et de l'assainissement de la CABM. Il soulève la question de la qualité des travaux réalisés et de leur impact sur l'environnement. Le poste de refoulement qui a été réalisé en 2018 est affecté par une fissuration et entraîne une pollution. Ce point a été constaté par le directeur de la police de l'eau de la DREAL. L'équipement est encore sous garantie décennale et a fait l'objet d'un appel à garantie par l'AFUA début 2024, sans réaction de l'entreprise concernée. Le réseau d'assainissement passant sous la zone humide, plus ancien, est également affecté de fuites qui menacent cette zone protégée.

La chambre invite la commune à engager une réflexion avec la CABM, au titre de ses compétences, sur l'état du réseau d'eau et d'assainissement et la gestion de la zone humide ainsi qu'à organiser au plus vite le transfert de ces équipements. La CABM est favorable à travailler avec la commune sur la question du transfert et envisager avec elle les mesures à prendre en matière de réseaux en zone humide après réalisation d'une étude.

1.4.3 Un appel en responsabilité de l'État par la commune

À l'approche de la fin de la concession, les discussions entre le concédant et son concessionnaire n'ont pas permis d'aboutir à un examen consensuel des réalisations effectuées et de celles restant à mener. La commune, n'étant pas encore payée de l'intégralité des participations imposées par avenant, a refusé de donner le quitus à son concessionnaire, ce qui prolonge de fait la concession.

Estimant ne pas posséder une vision suffisamment précise, elle a engagé une procédure de référé expertise afin de vérifier le respect par le concessionnaire de ses obligations contractuelles, des procédures de réception des ouvrages et de leur bon entretien, de l'établissement d'un bilan de clôture de l'opération d'aménagement.

Elle a parallèlement engagé une procédure de référé provision à l'encontre de l'établissement afin que lui soit versée la somme de 840 906 € correspondant au solde de sa participation, ou à titre subsidiaire, d'ordonner à l'État de lui verser cette somme. Par ordonnance du 21 octobre 2024 le juge des référés a rejeté la requête de la commune pour ce qui concerne la provision, la créance n'étant pas jugée comme non sérieusement contestable.

En revanche, par ordonnance du 28 octobre, le juge a désigné un expert pour notamment recenser les équipements publics non réalisés et réalisés, décrire l'état des ouvrages, examiner les désordres et malfaçons, indiquer les travaux nécessaires, établir un bilan financier de clôture. L'expert désigné a été contesté par la commune et s'est désisté ; un nouvel expert a été désigné le 21 novembre 2024.

Ainsi, la fin de la concession ne pourra intervenir qu'à l'issue de cette procédure.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'AFUA, établissement public autorisé par l'État pour lutter, à l'origine, contre le morcellement et la cabanisation, intervient sur une zone de 86 Ha située à proximité de la mer près du cœur de village de Sérignan. Le classement en zone constructible par le plan de prévention des risques inondations de la zone dite « des Jardins de Sérignan » a autorisé son essor.

En 1991, la commune a décidé de créer une zone d'aménagement public sur le même périmètre et d'en confier la concession à l'AFUA. La zone, est devenue le lieu d'un double enjeu, d'une part, la satisfaction des intérêts des propriétaires privés historiques et, d'autre part, du développement urbain souhaité par la commune.

Au regard de l'objectif de la ZAC, c'est-à-dire la réalisation de logements dans le respect de la mixité sociale, la réalisation d'équipements publics, le renforcement de l'attractivité touristique et économique du territoire, celle-ci a été décrétée d'utilité publique en 2016

Très déficitaire et donnant lieu à de nombreux contentieux, l'opération a été relancée en 2014, sous l'impulsion de l'État notamment par la vente à un groupement de promoteurs de 15 ha permettant à l'AFUA de solder sa dette.

Le traité de concession a été modifié en profondeur et son économie bouleversée pour mettre en œuvre le plan de relance. Reposant classiquement sur les redevances de ses membres, son modèle s'est progressivement rapproché de celui d'un aménageur se finançant par des acquisitions-cessions de terrain ainsi que par l'emprunt.

Le périmètre de l'AFUA s'est progressivement réduit, jusqu'à ne représenter plus que 49% du périmètre de la ZAC, ce qui a eu pour conséquence de faire baisser le nombre de membres-propriétaires, solidairement responsables du remboursement des emprunts souscrits.

La situation financière de l'AFUA s'est dégradée. Le coût de l'aménagement de la ZAC qui était de 9,3 M€ initialement était estimée entre 32 et 34 M€ en 2014. En 2018, le bilan de l'opération ressortait à 39 M€, dans celui de 2024, il s'établit à 60 M€.

2 LA GESTION DU PROJET CONFIEE A L'AFUA, ASSUREE, DE FAIT, PAR DES PARTENAIRES PRIVES INTERESSES

Ne disposant pas de toutes les compétences techniques pour conduire ce projet, l'AFUA s'est appuyée fortement sur les prestations de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre. Cette forte proximité a créé des zones de risques de conflit d'intérêt.

2.1 Une gestion dépendante de l'assistance à maîtrise d'ouvrage

Selon l'article 18 de l'ordonnance n°2004-632 relative aux associations de propriétaires, les organes de l'association foncière urbaine sont l'assemblée des propriétaires, le conseil des syndics, le président et le vice-président.

2.1.1 Une assemblée générale qui est peu sollicitée

Le conseil des syndics se compose de 16 membres élus pour 10 ans, dont 4 avec voix consultative (deux représentant de la commune et le cas échéant deux représentant des organismes ayant subventionnés les travaux à hauteur de 15%) et d'un syndic suppléant. Il délibère sur les projets de travaux, les marchés qui dépassent un certain seuil, le budget mais également le rôle des redevances syndicales et les bases de répartition des dépenses entre les membres de l'association.

Pour la période, le conseil des syndics a été renouvelé le 10 juillet 2015. Au 25 septembre 2024, l'instance comptait 11 membres titulaires et un suppléant au lieu de 16. Il s'est réuni au moins une fois par mois. Le représentant qui a voix consultative est cependant le plus souvent excusé.

L'assemblée générale des propriétaires, quant à elle, a pour mission de délibérer notamment sur le rapport annuel d'activité, sur le montant des emprunts pouvant être votés par le conseil des syndics et ceux qui dépassent ce montant, sur les propositions de dissolution et de modification des statuts. Selon les statuts, elle doit être réunie chaque année entre mars et la dernière semaine de septembre (article 12). En dehors de ces périodes, une assemblée générale extraordinaire peut être convoquée.

Dans la pratique, pour la période, l'assemblée générale n'a pas été réunie en 2018, 2020, 2021 et 2023. L'AFUA justifie le non-respect de ses obligations par la volonté d'éviter les réunions conflictuelles. Elle estime, néanmoins, avoir informé ses adhérents par son site internet et les réponses aux questions téléphoniques ou par la réunion du conseil de syndic deux fois par mois. La chambre ne peut que rappeler l'obligation de transparence qui s'impose à elle à travers la convocation de l'assemblée générale, seule instance à entériner les décisions les plus importantes. Conformément aux dispositions de l'article 18 du décret n° 2006-504 du 3 mai 2006, lorsque les conditions de périodicité de réunion de l'assemblée générale ne sont pas respectées, le préfet, tutelle de l'établissement public, peut y pourvoir d'office aux frais de l'établissement. Il n'a pas usé de cette faculté.

Ce mode de gouvernance a favorisé la forte présence du groupement d'assistance à maîtrise d'ouvrage dans la gestion du projet d'aménagement.

2.1.2 Un groupement d'assistance à maîtrise d'ouvrage omniprésent dans la gestion de l'AFUA

Le président de l'AFUA est chargé de l'exécution des décisions du syndicat et de l'assemblée des propriétaires et de la préparation des rôles des taxes à imposer aux membres de l'association dressées par le conseil des syndics, qu'il rend exécutoires (article 36 des statuts). Il est le chef des services de l'association et son représentant légal. Il en est également l'ordonnateur et élabore un rapport sur l'activité de l'association et sa situation financière.

Selon les dispositions de l'article L.322-4-1 du code de l'urbanisme, reprises dans les statuts à l'article 36, il peut se faire assister par une personne physique ou morale, agissant en qualité de prestataire de services.

Les missions ont été confiées, depuis 2013, à un même groupement par un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage renouvelé sur l'ensemble de la période de contrôle, soit 11 années. Les marchés ont été notifiés à hauteur de 630 K€ en 2013, 1 048 K€ en 2016, et 1 122 K€ (HT) en 2020.

Il s'agit du groupement formé par un cabinet d'avocat spécialisé en urbanisme, pour la partie juridique, et d'une entreprise », pour la partie technique, auquel a été adjoint en 2016 et 2020, pour la partie financière un autre cabinet conseil . Ce groupement a conservé la mission d'AMO tout au long de la période et même à l'issue du marché qui lui confiait cette assistance, au cours de l'année 2024 par le biais de prestations sur simple devis.

Ils portent tant sur des missions d'assistance en matière d'aménagement que sur la gestion de l'établissement public.

Le personnel de l'AFUA se résumant à une secrétaire, le président se repose sur ce groupement pour assurer ses missions.

Ainsi, le groupement est chargé de la relation avec l'autorité de tutelle, de l'organisation et de la préparation de toutes les décisions de l'AFUA, de la préparation des assemblées, de la gestion des relations avec les propriétaires. Lors des assemblées générales, ce sont les assistants à maîtrise d'ouvrage qui présentent le rapport moral, composante du rapport d'activité annuel que doit soumettre le président à l'assemblée.

Cependant, le groupement est intervenu également dans la gestion comptable de l'établissement dans des conditions juridiques très fragiles. Il a ainsi assuré depuis l'origine la comptabilité de l'association en lieu et place du gestionnaire, l'ordonnateur lui ayant donné à partir du 21 décembre 2023, une délégation de signature à ce titre.

La chambre rappelle qu'en application de l'article 23 de l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004, le président, ordonnateur des dépenses et des recettes de l'établissement, peut déléguer certaines de ces attributions à un directeur, nommé par lui et placé sous son autorité. En conséquence, l'AFUA « les jardins de Sérignan » n'ayant jamais été dotée d'un directeur, la capacité juridique du président à déléguer des attributions comptables en dehors de ce cadre n'apparaît pas fondée.

2.2 L'AFUA s'est exposée à des situations de conflits d'intérêts

L'AFUA, en tant qu'établissement public, n'a pas mis en place de dispositif particulier ou pris des mesures visant à prévenir de possibles situations de conflit d'intérêt, en particulier, à l'occasion de la désignation de son AMO, dans le recours aux maîtres d'œuvre, et enfin dans le déroulement des opérations de commercialisation elles-mêmes.

2.2.1 L'insuffisante garantie d'impartialité dans le choix de l'AMO

L'AFUA est soumis au code des marchés publics conformément aux dispositions de l'article 44 du décret 2006-504 du 3 mai 2006. À ce titre l'établissement a mis en place une commission d'appel d'offres (CAO) et le conseil des syndics se prononce sur tous les marchés ou simples devis.

Un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) a été passé à trois reprises, en 2013, 2016 et 2020. Ces trois marchés ont été attribués au groupement formé par le cabinet « G » qui était l'unique candidat en 2013 et 2020. En 2016, il a été préféré à l'offre concurrente d'un groupement situé à Sophia Antipolis, proposant un prix légèrement inférieur. La note méthodologique de présentation ou les curriculum vitae des membres de ce concurrent non retenu apparaissaient pourtant particulièrement riches en comparaison de la note de présentation succincte du groupement précité. Il a notamment été reproché à l'offre concurrente de ne pas connaître les AFU. Or, le groupement retenu connaissait bien ce type de structure, puisqu'il accompagnait concrètement les Jardins de Sérignan depuis déjà au moins trois ans et un de ses avocats associé, accompagnait l'AFUA depuis 2009¹⁰. Ainsi, le cabinet sortant a bénéficié de son antériorité pour voir son marché reconduit, le cahier des charges fixant des conditions ciblant le profil du candidat d'ores et déjà en poste.

Le cahier des charges de l'AMO désigné en 2016 incluait une mission d'« organisation et de suivi des marchés publics ». L'AMO titulaire du marché a ainsi participé à la procédure de sélection du nouvel AMO, dans laquelle il était à nouveau candidat, en 2020. Ces faits seraient susceptibles de relever du conflit d'intérêt, étant entendu qu'en l'espèce l'AMO était placé dans une situation dans laquelle la confrontation des intérêts personnels avec l'accomplissement de sa mission pouvait conduire une prise de décision biaisée. Il appartenait à l'AFUA de prévenir cette situation.

2.2.2 Le risque de conflits d'intérêts entre l'AMO et les maîtres d'œuvre

L'une des missions principales confiées aux maîtres d'œuvre est l'accompagnement de l'AFUA dans sa mission d'aménagement, notamment la direction de l'exécution des travaux, l'assistance aux opérations de réception, le pilotage et la coordination.

¹⁰ Une délibération du conseil des syndics du 2 janvier 2015 mentionne une convention d'honoraires avec le cabinet d'avocats CGCB conclue en 2009.

La chambre relève que l'un des fondateurs du groupement de l'AMO est aussi à l'origine de la création d'une entreprise d'ingénierie. En 2013, celle-ci a été attributaire d'un marché de 836 K€. Initialement prévu pour trois ans, un avenant a été signé le 3 décembre 2015 portant son montant à 961 K€ afin de prendre en compte « *la nécessité de fractionner la réalisation des travaux (...)* ».

Celle-ci a bénéficié ensuite d'un marché complémentaire pour un montant 126 K€ pour l'aménagement des séquences et lotissements de la ZAC. La même entreprise a obtenu les marchés d'aménagement des voiries secondaires et des lotissements en 2015 pour un montant de 375 K€, puis un marché complémentaire en 2016 pour une mission de coordination. Un nouveau marché a été attribué à ce même bureau d'études en 2019 pour l'aménagement d'autres parcelles. En définitive, un avenant est intervenu le 24 juin 2020, à hauteur de 100 K€, pour un objet déjà inclus dans l'offre initiale de « reprise de projet ».

Entre 2014 et 2024 l'ensemble des prestations payées à cette société s'est élevé à 2,2 M€.

Si les avenants des marchés de maîtrise d'œuvre révèlent une insuffisante définition du besoin ils révèlent aussi des relations étroites entre l'AMO et la maîtrise d'œuvre qui auraient dû appeler la vigilance de l'AFUA.

Il est à noter que le fondateur d'un autre bureau d'études retenu par la commune de Sérignan dans la réalisation de nombreux de ses dossiers d'urbanisme intervient au titre de la maîtrise d'œuvre et au sein du groupement d'AMO. Le risque de conflit d'intérêt n'a été soulevé ni par la commune, ni par l'AFUA.

Ce bureau est ainsi intervenu dans plusieurs des dernières procédures de PLU ¹¹.

Dans le cadre du marché visant à accompagner la commune de Sérignan en 2024, pour la révision du projet de PLU, ce même cabinet était classé en troisième position sur trois candidats par le rapport d'analyse des offres. Après négociation, il a finalement été retenu. Son offre comporte également la facturation de nombreuses prestations pour un montant total dépassant les 40K€.

Le montant des prestations payées par l'AFUA à cette société s'est élevé à 126 K€ entre 2014 et 2024.

Ainsi, deux sociétés appartenant à un membre du groupement AMO interviennent aussi pour l'AFUA directement ou pour la commune dans le cadre de la révision de documents d'urbanisme intéressant l'AFUA. Ces liens multiples auraient nécessité une plus grande vigilance au regard des risques de conflit d'intérêt.

¹¹ Révision générale du PLU approuvée en 2012, modification simplifiée au PLU approuvée en 2013, modification de droit commun du PLU approuvée en 2013, modification simplifiée n°2 du PLU approuvée en 2015, étude pour l'aménagement du centre ancien de Sérignan réalisée en 2021, révision générale du PLU en cours, études préalables au dossier de création de la ZAC Garenque, dossier d'autorisation environnementale, volet hydraulique, dossier de DUP et enquête parcellaire en cours associé.

2.2.3 Des liens étroits entre le groupement d'AMO et les sociétés qui ont acquis des parcelles de terrains

Entre 2014 et le 30 octobre 2024, l'AFUA a vendu 215 parcelles dont une de 15 hectares à un groupement de promoteurs constitué en SAS et une de 2,5 ha à une société de construction-vente (SCCV) en dehors de la ZAC. Plusieurs grandes parcelles ont été vendues pour construire des résidences collectives ou des activités commerciales dont un macro-lot de 1,6 ha¹².

La chambre relève que les membres du groupement d'AMO détiennent ou ont détenu sur la période, séparément ou en commun (directement ou indirectement), des parts dans des sociétés civiles immobilières (SCI) ou des SCCV. Douze de ces sociétés, détenues en tout ou partie par des membres de l'AMO (de 12,5 % à 100%) ont acheté 19 parcelles au sein de l'AFUA pour un montant de plus de 13,5 M€.

Ainsi l'AFUA a été insuffisamment vigilante en s'exposant à des situations potentielles de conflits d'intérêts lors de la désignation de son AMO, au cours des relations entre le groupement d'AMO et les maîtres d'œuvre, et enfin à l'occasion de la vente de terrains à des sociétés constituées par des membres de l'AMO ou leur entourage proche.

2.3 Les conditions de commercialisation

2.3.1 Le recours limité à la procédure des appels à projet

Alors que l'AFUA s'est trouvée, à plusieurs reprises, en situation de vendre des macros-lots, elle n'a eu recours à la procédure de l'appel à projet qu'une seule fois. Ainsi la vente de parcelles d'une superficie de 15 ha s'est effectuée au terme d'une longue négociation de gré à gré finalisée en 2014, sans recours à l'appel à projet, alors même que la superficie et les enjeux auraient pu justifier cette procédure alternative.

En mai 2017, l'établissement a émis un appel à projet pour la cession de parcelles de terrains concernant les séquences 3,4 et 6. Les séquences 3 et 4 concernaient la vente de 56 parcelles de terrains à bâtir sur une superficie de 21 210 m² pour une surface de plancher de 7 000 m² permettant la réalisation de 121 logements et la séquence 6 un macro-lot de 6 000m² pour une surface de plancher de 9 107 m² permettant la réalisation de 97 logements.

Trois promoteurs ont été admis à remettre une proposition. Une négociation a été ouverte avec les trois candidats pour l'étude d'une variante. Celle-ci visait à confier au futur promoteur la commercialisation des 56 lots des séquences 3 et 4 adossée à la signature d'un compromis de vente entre lui et l'AFUA. Étaient incorporés une clause de substitution au profit d'acquéreurs particuliers privés, et un engagement du promoteur à acheter le stock invendu au terme de deux années. Cette variante permettait selon l'AFUA de constituer une garantie auprès de la banque, la Caisse d'épargne du Languedoc Roussillon, en vue de l'obtention d'une ligne

¹² Séquence 6 pour une superficie 94 987 m² et une surface de plancher de 62 363 m²

de crédit de 10 M€ pour deux ans. Au terme de cette négociation, c'est la société « An » qui a été retenue.

Si ces terrains n'étaient pas vendus avant le 31 décembre 2019, le promoteur s'engageait dans le compromis de vente signé le 25 juillet 2017, à racheter ceux-ci pour un prix fixé à 200 ou 205 € HT le m², soit une valeur qui ne permettait pas d'équilibrer l'opération. Parallèlement, le promoteur donnait son accord à ce que l'AFUA commercialise directement 32 lots à des prix allant de 250€ à 350 € le m², mais à partir d'une grille tarifaire qu'il avait lui-même établie et proposée.

Cette mission a été étendue aux séquences 8 et 9, par décision du conseil des syndics du 22 juin 2017, soit 65 terrains à bâtir, sans recourir à un nouvel appel à projet. Un deuxième compromis en ce sens a été signé le 16 juillet 2018, avec une durée de commercialisation identique de deux années, portant l'engagement du promoteur à acquisition du stock invendu à fin 2020.

Toutefois, fin 2019 le stock d'invendu des séquences concernées n'a pas été racheté par le promoteur, les parties considérant qu'elles n'étaient pas engagées par le compromis. L'AFUA n'a ainsi pas pu solder sa dette vis-à-vis de sa banque, contrairement à l'assurance donnée en ce sens par les compromis de vente dont la vocation était de lui apporter une garantie.

2.3.2 La rémunération d'intermédiaires dans la commercialisation des terrains

En 2015, l'AFUA a signé un contrat avec un agent commercial, pour commercialiser ses parcelles et fournir une assistance à la gestion administrative des acquisitions et des ventes. Le contrat a été reconduit chaque année. Il prévoit le versement d'une commission de 3% sur les ventes réalisées TTC. 148 terrains ont été vendus pour une somme TTC de 20 M€ (un peu plus d'un tiers des ventes) et des honoraires de 0,73 M€ lui ont été versés. Fin 2024, quinze terrains restaient à vendre dans le portefeuille du mandataire pour une valeur totale estimée à 2,3 M€.

Par ailleurs, le promoteur a aussi réalisé des opérations de commercialisation pour le compte de l'AFUA sur les séquences 3 et 4 et a perçu une rémunération plus importante de 10% sur chaque vente, soit des montants respectifs de 416 K€ et 117 K€.

L'AFUA et ce promoteur avaient convenu, comme mentionné infra, que ce dernier percevrait également des honoraires pour les ventes réalisées dans les séquences 8 et 9, alors même que l'activité de commercialisation de ces mêmes parcelles est assurée par l'agent commercial retenu par l'AFUA. Cet accord repose sur une convention d'honoraires validée par le conseil des syndics du 27 février 2023, qui n'a cependant jamais été signée ni adressée à la société.

La commission du promoteur serait revue à la baisse à hauteur de 5%, soit la moitié de celle perçue en 2017. Elle s'appliquerait aussi aux ventes confiées à un agent commercial et ne correspondrait donc à aucune prestation de commercialisation. Cette commission supplémentaire qui s'élèverait à 356 K€ HT ne serait donc pas justifiée.

Par ailleurs, les comptes de l'AFUA ne permettent pas de retranscrire en transparence les versements effectués au titre des honoraires de commercialisation. C'est le cas lorsque ces derniers ont été versés directement par le notaire lors de la vente et n'ont pas été retranscrits spécifiquement dans la comptabilité de l'établissement. L'AFUA aurait dû enregistrer comptablement ces dépenses. Elle a perçu en trésorerie le produit de la vente, net des honoraires ce qui ne permet pas d'identifier la dépense réelle de commission liée à la commercialisation ni son bénéficiaire.

2.4 Un contrôle de l'État et de la commune qui s'est renforcé

2.4.1 La tutelle de l'État sur cet établissement public

Aux termes du décret n°2006- 504 du 3 mai 2006 et plus particulièrement de son article 40, les principales décisions¹³ de l'AFUA doivent être transmis au représentant de l'État.

Les services préfectoraux ont, dans le cadre de courriers officiels ou de compte rendus de réunion, rappelé à plusieurs reprises à la commune de Sérignan les contours de la tutelle qu'ils exercent sur l'établissement public. Il ne s'agit pas pour eux « *d'assurer un contrôle de l'activité d'aménagement, ni à fortiori de vendeur de biens de l'AFUA* »¹⁴, mais de « *contrôler certaines décisions importantes de leur gouvernance relatives à la réalisation de leur objet* »¹⁵.

L'AFUA s'est conformée à cette obligation de transmission, et même au-delà, en adressant par exemple à la préfecture les procès-verbaux des réunions du conseil des syndicats.

Les services de l'État s'étaient fortement impliqués dans la relance du projet en 2014. Ils ont porté une attention accrue à la gestion de l'établissement, suite aux actions contentieuses intentées par la commune de Sérignan et à la perspective de dissolution de l'établissement à partir de fin 2022.

Entre ces deux périodes, la tutelle disposait d'informations qui auraient pu la conduire à exiger de l'établissement des précisions sur sa capacité, notamment, à faire face à son endettement. Les copies qu'elle avait reçues, de certains courriers que la commune avait adressés à l'AFUA en 2021 et 2022 montraient la difficulté de cette dernière à obtenir des informations financières. Les comptes administratifs de 2018 à 2022, montraient une situation cumulée largement déficitaire depuis 2019. Un contrat d'emprunt de 2018 apparaissait non soldé, malgré sa date d'échéance, dans le compte administratif 2022.

¹³ Les délibérations de l'assemblée des propriétaires, les emprunts et les marchés, à l'exception de ceux passés selon la procédure adaptée au sens de l'article 28 du code des marchés publics, les bases de répartition des dépenses prévues au II de l'article 31 de l'ordonnance du 1er juillet 2004 susvisée, le budget annuel et le cas échéant le budget supplémentaire ainsi que les décisions modificatives et le compte administratif.

¹⁴ Courrier du préfet de l'Hérault à la commune de Sérignan en date du 26 juillet 2024

¹⁵ Compte rendu de réunion entre les services de l'État (préfecture, sous-préfecture, DDFiP) et la commune de Sérignan du 15 juillet 2024

Depuis juin 2024, le sous-préfet a provoqué plusieurs réunions avec l'établissement public, la commune de Sérignan et la direction départementale des finances publiques et a ainsi renforcé son contrôle sur l'AFUA.

2.4.2 Un contrôle insuffisant de la commune face au non-respect par le concessionnaire de ses obligations contractuelles

Le traité a laissé au concessionnaire une grande marge de manœuvre dans l'application des orientations d'aménagement du PLU.

Le programme des constructions tel qu'il ressort de l'avenant 4 est peu prescriptif évoquant simplement une surface de plancher globale de 146 000 m². Ce seuil ne fait pas l'objet d'un suivi par la commune.

En revanche, les dispositifs de surveillance et d'information de la commune prévus par les clauses contractuelles, invoqués et rappelés par le concédant à plusieurs reprises, notamment dans son courrier d'avril 2022, n'ont pas été respectés par le concessionnaire. Ce dernier devait associer la commune, selon des modalités à définir, au choix des promoteurs et opérateurs sociaux pour l'attribution des droits à construire au sein de la ZAC ou encore lui transmettre un planning d'avancement des travaux à réaliser dans l'année. La commune a rappelé à son concessionnaire ses obligations en la matière sans obtenir ces informations.

Afin d'informer la commune des conditions d'avancement des opérations et des éventuelles difficultés rencontrées, le traité de concession prévoyait la réunion, au moins une fois par trimestre, d'un comité de suivi composé de représentants de la commune et du concessionnaire ainsi que d'intervenants extérieurs utiles. Il prévoyait aussi la tenue de réunions de pilotage avec les élus en mairie de Sérignan. Ces comités ne se sont jamais réunis. La commune l'a déploré à plusieurs reprises mais n'a pas impulsé, ni convoqué de telles formations.

Si, au sein de la commune, le directeur des services techniques ou celui de l'aménagement ont participé à certaines réunions de chantier, les élus désignés comme représentants de la ville aux conseils de syndics étaient absents. Or, les très nombreuses variations de l'ordre du jour du conseil des syndics montrent qu'il était utile d'être présent pour avoir une information plus rapide des décisions. Le contrôle par le concédant a consisté à contester à posteriori des actes ou décisions prises.

Le traité de concession prévoit que le concessionnaire adresse au concédant, avant le 30 avril de chaque année, un compte-rendu annuel (CRAC). Ce compte-rendu doit ensuite être adopté par l'organe délibérant. Une amende de 150 € par jour de retard est prévue en cas de non-respect de cette obligation.

Le concessionnaire n'a adressé de compte rendu que pour les années 2017, 2018, 2019 et 2023 (en novembre 2024). Or, il s'agit d'une information essentielle en l'absence d'annexes financières prévues par le contrat. Il s'agit d'une lacune contractuelle importante de la part du concessionnaire qui ne permet pas à la commune de suivre un plan de trésorerie et de s'assurer dans le temps des équilibres financiers au fur et à mesure de l'exécution des opérations. Les

quelques documents transmis n'ont en outre pas été présentés au conseil municipal par l'exécutif.

Afin d'améliorer la transparence sur le contenu et la réalisation de cette opération d'aménagement et en application des dispositions contractuelles, la chambre rappelle qu'un bilan d'activité d'ensemble doit être produit par le concessionnaire et présenté par la commune à son conseil municipal.

Recommandation n° 1. (commune de Sérignan et AFUA) : Produire un bilan d'activité de la ZAC « les Jardins de Sérignan » et le présenter en conseil municipal en application des dispositions contractuelles (non mise en œuvre)

La commune comme l'AFUA n'ont apporté aucune précision sur les suites envisagées.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Ne disposant pas de toutes les compétences techniques pour conduire un projet de concession, l'AFUA s'est appuyée fortement sur des conseils extérieurs à travers une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Cependant, elle s'est insuffisamment prémunie contre les risques de conflit d'intérêt liés à la composition des membres du groupement retenus pour cette mission.

Certains des représentants du groupement en charge de cette assistance ont entretenu des relations d'interdépendance avec les cabinets en charge de la maîtrise d'œuvre, avec le principal promoteur de la zone ainsi qu'avec les sociétés de construction-vente qui ont acheté des terrains.

La commune, n'a pas été en mesure d'obtenir des informations de l'AFUA lui permettant d'exercer son contrôle, Aucun bilan financier n'a été établi par l'AFUA au fur et à mesure de l'exécution du projet. De son côté, l'État a, récemment, renforcé son contrôle.

3. L'EQUILIBRE FINANCIER INCERTAIN DU PROJET ET UN BILAN PROVISOIRE POSITIF POUR LA COMMUNE

3.1. Une tenue des comptes qui ne permet pas de retracer en toute transparence les opérations et la situation financière de l'établissement

En tant qu'aménageur, l'AFUA devait comptabiliser ses opérations d'achat et revente dans des comptes de résultat or seuls les comptes de bilan ont été utilisés, inscrivant ainsi dans son patrimoine, en immobilisation, des acquisitions de terrains destinés à la revente¹⁶.

¹⁶ Il a par ailleurs enregistré en produits exceptionnels des recettes qui auraient dû être enregistrées en vente de terrains aménagés (c7015).

Envisagée en 2016 par l'AFUA, une comptabilité de stocks des terrains n'a finalement pas été réalisée contrairement aux prescriptions de l'instruction comptable, Ceci limite la traçabilité des opérations effectuées et affecte le calcul des plus-values réalisées.

L'utilisation des comptes de bilan plutôt que les comptes de résultat fausse aussi l'équilibre de la section de fonctionnement qui apparaît à tort en excédent.

Les cessions et acquisitions de terrains de l'AFUA ont été comptabilisées avec beaucoup de retard et sans rattachement à l'exercice, parfois plusieurs années après la conclusion des ventes et leur paiement.

Ainsi à la clôture de l'exercice 2022, 15 M€ étaient inscrits en compte d'imputation provisoire (c47138 et c4718) en attente de régularisation et de l'émission des titres de recettes correspondant aux ventes réalisées entre 2019 et 2022. Ces écritures ont été régularisées en 2023 après l'intervention en ce sens du comptable public.

La TVA collectée par l'AFUA n'a pas été reversée pendant plusieurs années ce qui a amélioré sa trésorerie.

Des factures n'ont été enregistrées en comptabilité qu'en fonction de la disponibilité de la trésorerie. Des factures de travaux d'un montant de 0,5 M€ étaient ainsi en attente de mandatement fin 2024. La participation d'aménagement à la commune de Sérignan inscrite dans le traité de concession, d'un montant de 840 906 €, n'a pas non plus été inscrite en comptabilité.

Ces anomalies comptables ont affecté la fiabilité comptable et budgétaire de l'AFUA mais aussi le résultat de la section de fonctionnement ainsi que son bilan qui a vocation à présenter sa richesse patrimoniale.

Ces carences budgétaires, comptables et fiscales n'ont pas été relevées par l'AMO qui avait, pourtant, une mission en la matière.

3.2. Un budget qui a doublé en 10 ans

3.2.1. Le solde d'aménagement en 2024

Les tableaux présentés ci-dessous sont issues des comptes de gestion tels qu'ils ressortent des enregistrements comptables jusqu'à fin 2024. Ces derniers ne sont pas concordants avec les comptes de résultats établis par l'AFUA.

Le montant global de l'opération a fortement évolué au cours des 10 dernières années. Ainsi la délibération du conseil syndical en date du 8 septembre 2014, chiffre l'opération à 32 M€ dont 4,3 M€ de passif. Dans le premier compte-rendu d'activité produit à la commune, en 2018, ce chiffre passe à 39 M€ en dépenses et 41 M€ en recettes. Dans le CRAC de 2020, l'opération est évaluée à 45 M€, puis dans celui de 2024 à 60 M€.

Ainsi en 10 années, le montant global prévisionnel de l'opération a presque doublé, passant de 32 à 60M€.

Fin 2024, en exécution, les enregistrements comptables affichent un montant de dépenses de 52 M€ pour 54 M€ de recettes. Les résultats financiers et exceptionnels sont négatifs à hauteur de 3,9 M€. L'opération affichait ainsi, fin 2024, un solde négatif de l'ordre de 2 M€.

Tableau n° 3 : Solde d'aménagement fin 2024

en milliers d'euros	Cumul 2014-2024
Cessions	48 371
+ Participations des adhérents AFUA (avant remboursements ou annulations)	5 781
+ Autres recettes	38
= Total des produits d'aménagement	54 190
Acquisition de terrains (y compris remboursements de participations)	14 925
<i>Dont remboursements de participations</i>	2 682
<i>Dont indemnités de réemploi suite à expropriations</i>	169
Études dont assistance à maîtrise d'ouvrage	6 161
Travaux	21 583
Participations d'aménagement versées aux communes de Vendres et Sérignan	6 427
Charges à caractère général	2 424
Impôts	122
Charges de personnel	332
Charges de gestion courante	280
= Total des dépenses d'aménagement (hors frais financiers)	52 254
+ Résultat financier	-1 121
+ Résultat exceptionnel (y compris annulation de participations 427 K€)	-2 875
= Solde sur les opérations d'aménagement	-2 060

Source : CRC à partir des balances des comptes de gestion : données provisoires au 10/1/2025

3.2.2. Un accroissement des dépenses lié au volume d'activité, financées par les cessions de terrain

Les dépenses d'aménagement de l'AFUA qui s'élèvent à 52, 2 M€ sont constituées principalement des acquisitions et frais d'acquisition de terrains, des travaux d'aménagement, des études préalables (dont les AMO) et des participations d'aménagement versées aux communes ; en particulier celle de Sérignan.

Les travaux, prévus initialement en 2014 pour 19,5 M€ se sont élevés à 21,5 M€, auxquels doit s'ajouter une somme de 0,6 M€ non encore mandatée pour des travaux réalisés, soit une augmentation de 15%.

Les acquisitions ont représenté 15 M€ au lieu de 10 M€ prévu. L'AFUA était au moment de la relance du projet, propriétaire de 19 ha de terrain, dont 15ha ont été vendus au groupement de promoteurs. Elle a acquis ensuite 32 ha supplémentaires¹⁷, soit 51ha des 86 ha de la zone. Le volume et le montant de ces acquisitions n'avait ainsi pas été anticipé initialement.

La plupart des dépenses d'administration ont été externalisées. Le total des dépenses engagées à ce titre initialement évaluées à 2,5 M€ se sont finalement élevées à 6,2 M€ dont 2,7 M€ consacrés au paiement de l'équipe d'AMO, soit 44% des dépenses engagées sur ce thème.

Les charges à caractère général intègrent la rémunération de l'agent commercial pour 0,6 M€ d'honoraires. Elles n'incluent pas la rémunération de la société « An », soit 0,5 M€, qui n'est pas retracée en comptabilité comme déjà indiqué. Ses honoraires de commercialisation devraient encore s'accroître selon l'AFUA de 0,36 M€HT.

Les participations d'aménagement aux communes à hauteur de 6,4 M€ intègrent un montant de 4 M€ pour la commune de Sérignan, 0,8 M€ restant à lui verser au titre du dernier avenant au traité de concession.

Face à ces dépenses, les recettes d'aménagement s'élèvent à 54,2 M€, constituées à 89% par les produits de cessions de terrains.

Tableau n° 4 : Répartition des recettes

en milliers d'euros	Fin 2024	En % des recettes	Prévision initiale selon CRAC 2018	En % des recettes
Cessions	48 371	89%	33 605	82%
Participations reçues avant remboursements ou annulations	5 781	11%	7 399	18%
Autres recettes	38	ns	so	so
= Total des produits d'aménagement	54 190	100%	41 004	100%

Source : CRC à partir des comptes de gestion et CRAC 2018

Les participations des membres nettes des remboursements représentent 2,6 M€, soit 5% des produits.

¹⁷ 7 ha de voirie, 8 ha de ZNIEFF, et 17 ha à des particuliers membres de l'AFUA

3.3. Le bilan financier provisoire de ce projet pour la commune

3.3.1. Un bilan global provisoire positif

Entre les recettes liées au développement de l'AFUA qui ont profité à la commune et les dépenses qu'elle a pris en charge pour l'entretien, le fonctionnement et la réalisation des équipements, le solde lui serait favorable. C'est un bilan provisoire qui reste à confirmer à terminaison du projet.

Tableau n° 5 : Bénéfices et coûts pour la commune liés à l'opération d'aménagement de l'AFUA

<i>Produits</i>		<i>Charges</i>	
<i>Opération Jasse-Neuve</i>	1,3 M€		
<i>Participations versées par le concessionnaire</i>	4,9 M€ (dont reste à régler 0,8 M€)	Parking avec vidéo protection	0,26 M€
		Mairie annexe	0,8 M€
		Extension de l'école maternelle	1,2 M€
		Aménagements non encore réalisés	2,2 M€
Total	6,2 M€	Total	4,5 M€
<i>Élargissement de l'assiette fiscale et accroissement de la population <u>par an</u></i>	0,7 M€	Dépenses de fonctionnement <u>par an</u> (agents de services techniques, police municipale, médiation, accueil, nettoyage espaces verts etc.)	0,3 M€ (0,58 M€ à compter de la fin de l'opération)
<i>Réduction du déficit de logements sociaux <u>par an</u></i>	0,16 M€		
<i>Produits des publicités foncières et de la taxe additionnelle aux droits de mutation</i>	Impact certain mais non chiffrable		
Total par an	>0,9 M€	Impact par an	0,6 M€ à compter 2025

Source : CRC d'après éléments transmis par l'AFUA et la commune

3.3.2. Une trésorerie améliorée

La modification du traité de concession qui a autorisé l'AFUA à intervenir hors de son périmètre géographique a été l'occasion pour la commune de vendre en novembre 2022 à son concessionnaire un terrain pour un montant de 1,3 M€, très supérieur à l'estimation qui en a été faite par France Domaine. Elle est intervenue à un moment opportun permettant de soutenir la trésorerie de la commune qui a affiché une situation nette de 1,1 M€ en fin d'année, sans cette opération, elle aurait été déficitaire.

La situation financière de la commune était fragile depuis 2017, son autofinancement était faible et à peine suffisant pour faire face au remboursement de l'annuité de la dette en capital, réduisant d'autant les ressources disponibles pour financer ses investissements.

La commune a connu un accroissement significatif de ses ressources fiscales, passant de 5,7 M€ en 2017 à 8,7 M€ en 2023, un montant similaire serait constaté en 2024 selon les données provisoires. Cette amélioration s'explique, essentiellement, aux hausses successives des taux d'imposition¹⁸, mais également par l'augmentation des bases fiscales, conséquence de la création de nouveaux logements au sein de la ZAC. Ainsi, l'assiette fiscale de la taxe foncière est passée de 7,3 M€ en 2014 à 10,8 M€ en 2024.

3.3.3. Les participations reçues du concessionnaire sont supérieures au montant des équipements réalisés

Les avenants successifs du traité de concession ont porté les participations dues par le concessionnaire à la commune à un montant de 4,2 M€ en numéraire et 0,65 M€ en dation de terrain.

Le traité de concession prévoit que ces sommes participent à la réalisation par la commune d'équipements publics extérieurs à la ZAC nécessaires aux besoins des futurs usagers de la zone. La liste des équipements publics doit être indiquée au programme des équipements publics du dossier de réalisation de la ZAC. Ce document n'a pas été actualisé depuis le traité de concession initial. L'avenant 5 mentionne cependant explicitement que la participation supplémentaire de 1,3 M€ doit financer la réalisation d'un parc équipé de 8 000 m² dans le secteur sud de clos marin et d'une maison de quartier avec parking.

La commune a réalisé un parking avec vidéoprotection à l'entrée du quartier (signalétique, mobilier urbain) (0,26 M€), une mairie annexe (0,8 M€) et l'extension de l'école maternelle (1,2 M€) pour un total de 2,3 M€. Elle prévoit de réaliser d'autres aménagements à court et moyen terme pour un montant de 2,2 M€.

Les participations versées par l'AFUA à la commune excèdent, jusqu'à présent, les équipements réalisés par la commune (cf. supra). Si cette dernière indique avoir l'intention de réaliser d'autres équipements, elle n'en précise toutefois pas le détail, ni le coût, ni le calendrier.

¹⁸ De 22% à 44% en 2021 puis 51% en 2023 pour la taxe foncière sur les propriétés bâties ; de 99% à 113% en 2023 sur la taxe foncière sur les propriétés non bâties ; de 17% à 20 % en 2023 sur la taxe d'habitation ; majoration de 50% de la taxe d'habitation en 2024

3.3.4. Les produits et économies sont supérieurs aux charges supplémentaires estimées par la commune

En dépit de l'ampleur de l'opération, la commune n'avait pas réalisé d'étude financière rétrospective ou prospective chiffrant l'impact de l'opération sur les finances communales. Ses premières estimations, produites à la demande de la Chambre évaluaient, à 322 000 € par an, les dépenses de fonctionnement supplémentaires sur la période¹⁹ et à 575 000 € en année pleine à compter de la fin de l'opération. Ce montant correspondrait au recrutement de plusieurs agents pour les services techniques, la police municipale, le service médiation et l'accueil à la mairie annexe ainsi que les fournitures nécessaires aux services techniques (nettoyage, entretien espaces verts). Elle estime que ces estimations devront être revues à la hausse sans toutefois en préciser le montant.

La ZAC et l'accroissement de la population induite conduit à un élargissement de l'assiette fiscale. La hausse de 2,5 M€ du produit de l'imposition locale entre 2018 et 2024²⁰ est certes imputable pour une majeure partie à la hausse des taux et à la progression mécanique des bases (+19% entre 2018 et 2024²¹), néanmoins hors cet effet mécanique, l'impact de la construction de logements, auquel l'AFUA a pris une large part sur la période, peut être estimée à 0,7 M€ pour la seule année 2024. En outre, la réduction du déficit de logements sociaux a permis de réduire le prélèvement SRU qui est passé de 0,25 M€ en 2017 à 0,09 M€ en 2023 et 2024, soit une économie qui peut être estimée à 0,16 M€ par an.

Le produit des publicités foncières et de la taxe additionnelle aux droits de mutation est pour sa part en augmentation constante depuis 2014 et est passé de 0,29 M€ en 2017 à 0,73 M€ en 2024, malgré la chute des droits de mutation. Une partie de cette hausse, difficile à chiffrer est imputable à la ZAC.

La commune a bénéficié économiquement du développement de la ZAC, qui a participé au redressement de la situation financière de la commune. Elle n'en a cependant pas étudié les effets alors que ce secteur regroupe plus d'un quart de sa population.

¹⁹ L'estimation produite par la commune comporte des erreurs. Les sommes indiquées de 90 000 €, 29 000 € et 92 000 € ont été conservées. En revanche, la somme de 400 000 € annuels en dépenses de fonctionnement a été minorée à 111 000 €. Le montant de 400 000 € correspond à 2 années et aurait donc dû être divisé par 2. En outre, le détail des 400 000 € fait apparaître des investissements qui sont à amortir sur une durée assez longue (ex balayeuse) et non des dépenses de fonctionnement.

²⁰ Le montant de l'imposition locale est passé de 3,7 M€ en 2018 à 6,2 M€ en 2024.

²¹ Les bases fiscales sont revalorisées tous les ans selon un coefficient de revalorisation forfaitaire variable. En 2019 il a été +2,2%, +0,90% en 2020, +0,2% en 2021, +3,4% en 2022, +7,13% en 2023 et +3,86% en 2024, soit une augmentation forfaitaire mécanique de +18,8% entre 2018 et 2024. L'effet mécanique de cette augmentation aurait dû porter les bases de taxe foncière (7 990 234 en 2018) à 9 498 374. Les bases prévisionnelles selon la DGFIP pour 2024 sont de 10 818 000. Le surplus, soit 1 319 626 est imputable à la dynamique des bases, portée pour l'essentiel par la création de l'AFUA. Par application du taux d'imposition de 50,67%, cela représente une recette de 668 655 € supplémentaire pour la seule année 2024.

3.3.5. La sortie de situation de carence en logements sociaux

La population de la commune s'est accrue de 2,6% en moyenne par an, entre 2015 et 2021, croissance qui est à rapprocher du développement concomitant de la ZAC des Jardins de Sérignan, en effet entre 2012 et 2017 la croissance moyenne annuelle n'était que de 0,3%²². Elle a également connu une transformation de la répartition des catégories de logement. L'habitat principal représente désormais 72% des logements alors qu'il ne constituait que 43% de ceux-ci en 1999.

Tableau n° 6 : Population et logements

	1990	1999	2010	2015	2021
Population	5 173	6 134	6 685	6 974	8 123
Variation annuelle moyenne en %	3,6	1,9	0,8	0,9	2,6
Logements	3 522	5 699	5 776	4 782	5 494
Résidences principales	1 907	2 476	3 071	3 287	3 960
Résidences secondaires et logements occasionnels	1 390	2 990	2 256	1 018	1 138
Logements vacants	225	233	448	476	396

Source : Insee – recensement au 1^{er} janvier 2024

Cette évolution s'est faite sans que la commune ne parvienne à atteindre l'objectif de rééquilibrage de l'offre entre logements principaux et logements sociaux fixé par la loi de solidarité et de renouvellement urbain (SRU). Les communes déficitaires en logement social font l'objet d'un prélèvement par l'État sur leurs ressources fiscales, celui-ci peut être en outre majoré si les efforts de la commune sont jugés insuffisants par le Préfet au regard d'objectifs fixés par période de trois ans (dits objectifs triennaux) et constatés dans le cadre d'un arrêté de « carence ». Sérignan s'est vu prélever un montant cumulé de 1,3 M€ entre 2015 et 2023.

La commune n'est plus dans cette situation de carence depuis 2018, elle reste déficitaire au regard de l'objectif de production de logement social. Une bonne partie du retard a été comblée grâce à la ZAC des Jardins de Sérignan puisque sur 415 logements sociaux financés depuis 2014, 272 l'ont été au sein de la ZAC, tous entièrement livrés. 62 logements ont été livrés sur le parc public du village, 81 restent en attente de livraison.

3.4. Un équilibre final de l'opération incertain

Les dépenses et recettes futures ont été reconstituées à partir des éléments transmis par l'AFUA, factures en instance, ventes attendues, engagements.

²² Source : programme local de l'Habitat 2021-2026.

3.4.1. Une estimation des recettes de ventes à venir et un équilibre global dépendant de l'issue des contentieux en cours et du dynamisme du marché immobilier

Seize terrains restaient encore à vendre fin 2024 pour une valeur estimée par l'AFUA à 5,2 M€ TTC sur une superficie de 1 ha. Parmi ces terrains à commercialiser, la valeur de neuf d'entre eux est estimée à 4,1 M€ TTC, cependant le plus important des lots fait l'objet d'un contentieux dans le cadre d'une procédure d'expropriation.

L'un de ces contentieux porte sur un macro-lot de 4 149 m² d'une valeur estimée à 2,9 M€ TTC soit 704 € le m², le montant le plus élevé de toutes les ventes effectuées jusqu'alors. S'y ajoutent deux terrains pour une valeur de 0,24 M€ TTC dont, selon l'AFUA, les actes de vente auraient été signés en février et mars 2025. Un terrain est promis à la vente à la société « A » pour un montant de 0,29 M€. Un complément de prix d'un montant de 0,16 M€ est conditionné à la vente, à cette même société, du terrain sous contentieux. Quatre terrains ont par ailleurs été vendus en 2024 mais les recettes n'ont pas été encore enregistrées pour un montant de 0,5 M€ TTC.

L'ensemble des ventes attendues, en cours ou sous forme de compromis, permettrait ainsi à l'établissement de percevoir une recette supplémentaire de 5,7 M€ auquel il conviendrait d'ajouter le montant des titres manquants, soit un total de 6,3 M€ TTC. Hors TVA sur plus-value, l'amélioration du résultat final serait alors de 5,4 M€. Mais l'issue incertaine du contentieux en cours qui porte sur 2,9M€ pourrait conduire à revoir à la baisse ces perspectives.

À partir des informations transmises, dont l'exhaustivité n'est pas assurée et sous réserve des contentieux en cours, le solde d'aménagement, pourrait s'établir à un peu moins d'1 M€ hors remboursement de la dette en capital, mais intégrant des intérêts financiers estimés à 0,17 M€.

Elle prend en compte les cessions restant à enregistrer à hauteur de 0,5 M€ et à réaliser à la hauteur estimée par l'AFUA soit 4,9 M€ sous les réserves présentées plus haut. Ceci nécessite par ailleurs d'acquérir des terrains, pour un montant estimé de 0,32 M€. Selon les données transmises, les factures de travaux réalisés en attente de mandatement s'élèvent à 0,57 M€.

Tableau n° 7 : Estimation du solde d'aménagement projeté

en milliers d'euros	Fin 2024	à enregistrer	à réaliser	total estimé
Cessions	48 371	505	4 981	53 856
Participations reçues	5 781			5 781
Autres recettes	38			38
= Total des produits d'aménagement de l'année	54 190			59 675
Acquisition de terrains	14 925		320	15 245
Études dont AMO	6 161			6 161
Travaux	21 583	575		22 158
Participations d'aménagement versées	6 427	841		7 268
Charges à caractère général	2 424	12	500	2 936
Impôts	122			122
Charges de personnel	332		28	360
Charges de gestion courante	280			280
= Total des dépenses d'aménagement	52 254			54 530
Résultat financier	-1 121	171		-1 292
Résultat exceptionnel	-2 875			-2 875
= Solde sur les opérations d'aménagement	-2 060			978

Source : CRC à partir des balances des comptes de gestion, et des données AFUA pour estimations

3.4.2. Le rythme de remboursement de la dette pourrait mettre en difficulté l'établissement

En 2018, l'établissement a souscrit un prêt relais de 10 M€ versé à hauteur de 6 M€ puis 4 M€. À l'échéance prévue par le contrat de prêt-relais en 2022, l'établissement public s'est trouvé dans l'impossibilité d'acquitter le solde de sa dette s'élevant à 2,7 M€. Il a alors engagé des négociations avec l'établissement bancaire en vue de définir des modalités d'aménagement de son remboursement, sans en informer sa tutelle.

L'accord trouvé résultant des négociations avec la banque consistait à l'affectation d'un pourcentage de chaque vente au remboursement de la dette, en fonction de seuils de vente. Présenté au conseil des syndics, le principe de l'accord a été approuvé par délibération du 26 octobre 2023. Le projet de restructuration a continué d'être discuté avec la banque, intégrant une promesse d'affectation hypothécaire, formalisé dans une délibération du 4 avril 2024, transmise à la préfecture le 15 juillet 2024. Entre temps l'établissement bancaire a souhaité

garantir l'emprunt par une hypothèque. Celle-ci devait être mentionnée dans une délibération qui n'a pas été présentée au conseil des syndics. La banque estimant n'avoir pas obtenu les informations nécessaires sur les parcelles qui seraient hypothéquées pour l'établissement de sa garantie, ce nouveau crédit-relais n'a pas été rédigé.

Lorsque la préfecture a observé en juillet 2024 que les remboursements prévus de la banque étaient susceptibles de s'effectuer au détriment d'autres créanciers, au premier rang desquels la commune de Sérignan, elle a fait connaître son opposition.

Sur les bases évoquées lors des premières discussions, des remboursements étaient intervenus au cours des premiers mois de l'année 2024, ramenant le montant de la dette en capital à 2,3 M€ (hors pénalités de retard). Ils ont été interrompus après l'intervention de la tutelle auprès du comptable public lui demandant de suspendre tout paiement hormis les dépenses de personnel et le paiement des prestations pour des tiers (hors conseils).

L'établissement bancaire n'étant plus remboursé est en droit de réclamer devant la justice son désintéressement, conformément aux conditions du contrat signé en 2018.

La trésorerie finale reconstituée à partir du solde constaté au 16 janvier 2025, sous réserve de la complétude des informations transmises, serait légèrement négative, à hauteur de - 92 k€ si la prise en compte du remboursement de toutes les dettes connues et la réalisation des travaux jugés inachevés par la commune intervenait.

Ce solde est lui-même conditionné par la réalisation des ventes au montant estimé par l'AFUA et surtout selon un rythme qui soit compatible avec les demandes de remboursement de la banque. En effet, en l'absence d'une vente rapide des terrains, l'établissement serait dans l'impossibilité d'honorer ses dettes et serait susceptible de se trouver en défaut de paiement.

Conformément aux dispositions de l'article 42 de l'ordonnance 2004-632 du 1^{er} juillet 2004, lors de la dissolution de l'AFUA, les propriétaires membres seront redevables des dettes jusqu'à leur extinction totale. La dette ayant été constituée le 8 août 2018, l'ensemble des propriétaires figurant dans l'état parcellaire à cette date seraient ainsi solidairement responsables de celle-ci.

L'article 72 du décret 2006-504 du 3 mai 2006 prévoit que les dettes des propriétaires qui étaient membres de l'association syndicale autorisée dissoute peuvent être prises en charge par une collectivité territoriale ou un organisme tiers. Les modalités de cette prise en charge sont alors fixées par arrêté préfectoral.

L'établissement n'a pas encore fait l'objet d'une dissolution et des actifs restent à vendre. Selon l'AFUA, les propriétaires informés de la situation auraient accepté le principe du paiement d'une participation complémentaire en cas de déficit de l'opération. Cette participation aurait été évaluée par l'AFUA, à environ 12 €TTC du m² correspondant à un déficit total d'1 M€. L'AFUA devra en outre consulter sa tutelle et l'informer de ses démarches pour le remboursement de sa dette, qui est exigible.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La tenue des comptes qui relevait de la mission de l'AMO présente des anomalies comptables qui ne permettent pas de présenter de manière fiable les opérations d'aménagement ainsi que la situation financière de l'AFUA.

Sous cette réserve, en 10 années, le montant global prévisionnel de l'opération a presque doublé, passant de 32 à 60 M€ en 2024.

Selon un bilan qui reste provisoire, la commune a été bénéficiaire de l'opération d'aménagement, compte tenu des participations qui lui ont été versées (6,2 M€) qui sont d'un montant supérieur aux dépenses qu'elle a pris en charge (4,2 M€). Conséquence de la création de nouveaux logements au sein de la ZAC, l'assiette fiscale de la taxe foncière est passée de 7,3 M€ en 2014 à 10,8 M€ en 2024. Par ailleurs, la commune n'est plus en situation de carence en matière de logements sociaux.

L'équilibre final de l'opération reste conditionné au produit de ventes attendues et selon un rythme qui permette d'assurer le remboursement de la dette bancaire. L'AFUA compte sur un stock de terrains non vendus, dont plusieurs donnent lieu à contentieux. Leur valeur est estimée à 5,9 M€ TTC, dont un terrain qui est évalué à lui seul 2,9 M€.

En l'absence d'une vente rapide des terrains, compte tenu de son niveau de trésorerie, l'établissement serait dans l'impossibilité d'honorer ses dettes et serait susceptible de se trouver en défaut de paiement. En cas de dissolution, toute dette restante devra être partagée entre les propriétaires-membres à la date de contraction des emprunts.



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

occitanie-greffe@crtc.ccomptes.fr