



# **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

## **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€<sup>3</sup>. 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.

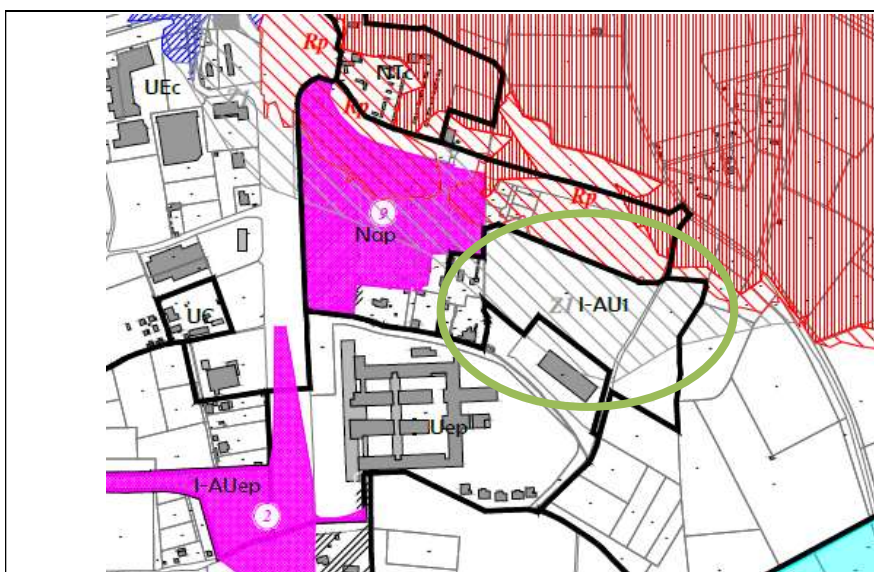
---

<sup>3</sup> 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 m<sup>2</sup> et 22 € le m<sup>2</sup>.

**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 m<sup>2</sup> en zone rouge de précaution à la valeur de 2 € le m<sup>2</sup> et une superficie de 21 166 m<sup>2</sup> à 64 € le m<sup>2</sup> 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 m<sup>2</sup> et 9 529 de m<sup>2</sup> de surface de plancher (SHON) pour un montant de 3,2 M€, soit un prix restant attractif de 340 € au m<sup>2</sup> SHON ou 127 € au m<sup>2</sup> 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<sup>er</sup> juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires, leurs ressources comprennent les redevances dues par