



Chambre régionale des comptes
de Languedoc-Roussillon

Le Président

Montpellier, le 31 Octobre 2012

lettre recommandée avec A.R.

Référence : 126 / 030038 123 / 1263

Monsieur le Maire,

Par envoi en date du 21 septembre 2012, la chambre a porté à votre connaissance ses observations définitives concernant la gestion de la commune de Gallargues-le-Montueux au cours des exercices 2006 et suivants.

Votre réponse a été enregistrée au greffe dans le délai d'un mois prévu par les articles L. 243-5 et R. 241-17 du code des juridictions financières (CJF).

A l'issue de ce délai, le rapport d'observations définitives retenu par la chambre régionale des comptes vous est à présent notifié accompagné de votre réponse écrite.

En application des articles L. 243-5, R. 241-17 et R. 241-18 du CJF, l'ensemble devra être communiqué à votre assemblée délibérante dès sa plus proche réunion. Il devra notamment faire l'objet d'une inscription à son ordre du jour, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Il vous appartient d'indiquer à la chambre la date de cette réunion.

Après cette date, le document final sera considéré comme un document administratif communicable aux tiers, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée.

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

Nicolas BRUNNER

Monsieur René POURREAU
Maire de la commune de Gallargues-le-Montueux
HOTEL DE VILLE
Place Coudoulié
30660 GALLARGUES-LE-MONTUEUX

Rapport d'observations définitives n° 126/1263 du 31 octobre 2012

COMMUNE DE GALLARGUES-LE-MONTUEUX

Exercices 2006 et suivants

S O M M A I R E

1	PRESENTATION DE LA COMMUNE	4
2	PROCEDURE	5
3	ANALYSE FINANCIERE / SINCERITE DES COMPTES	5
3.1	La situation financière de la commune.....	5
3.1.1	Le budget annexe de l'eau et de l'assainissement	5
3.1.2	Le budget principal	6
3.1.2.1	Fonctionnement.....	6
3.1.2.2	Résultat et autofinancement.....	14
3.1.2.3	Investissement.....	15
3.1.2.4	Le bilan	18
3.1.2.5	La trésorerie	19
3.1.2.6	L'endettement.....	19
3.2	La fiabilité des comptes	22
3.2.1	Les restes à réaliser	22
3.2.1.1	Au niveau du budget principal	22
3.2.1.2	Au niveau du budget annexe.....	23
3.2.2	L'état des prévisions et des réalisations	23
3.2.2.1	En fonctionnement.....	23
3.2.2.2	En investissement	23
3.2.3	Les écritures comptables budget principal / budget annexe.....	24
3.2.3.1	Les refacturations internes	24
3.2.3.2	Le transfert de l'excédent du budget annexe au regard du principe de sincérité des comptes	24
3.2.4	Les engagements hors bilan	25
3.2.5	La tenue de l'inventaire / réforme des biens	26
3.2.6	La comptabilisation des travaux en régie.....	26
4	POLITIQUE FONCIERE	27
4.1	Les acquisitions foncières	27
4.1.1	Evolution du patrimoine immobilier	27
4.1.1.1	Le montant des immobilisations est en nette hausse	27
4.1.1.2	Le bilan des acquisitions et des cessions est annexé au compte administratif	27
4.1.2	Le prix de certaines acquisitions demeure supérieur à la valeur vénale du bien	28
4.1.2.1	Le cadre juridique : la consultation de France Domaine.....	28
4.1.2.2	Les acquisitions réalisées dans le cadre d'une opération d'aménagement : élargissement et rond-point de la RD 378	29
4.1.2.3	Les acquisitions de terrains pour l'implantation des ateliers municipaux.....	31
4.1.3	Acquisition de parcelles dont la destination ne paraît pas clairement définie / dont l'affectation n'est pas aboutie ou qui restent inexploitées... ..	32
4.1.3.1	Acquisition de la parcelle AH 225 affectée à un emplacement réservé	32

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Gallargues-le-Montueux (30)

4.1.3.2	Exercice du droit de préemption pour l'acquisition d'une maison destinée à exposer une collection poste-télécom, actuellement fermée au public	34
4.1.3.3	Autres locaux inexploités dont la commune est propriétaire.....	35
4.1.4	Les acquisitions réalisées dans le cadre des articles L. 561-1 à L. 561-5 du code de l'environnement (loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003).....	35
4.2	Les cessions.....	35
4.2.1	Les produits des cessions foncières	35
4.2.2	Le cadre juridique.....	36
4.2.3	La cession à un bailleur social	36
4.2.4	La cession à un promoteur immobilier	36
4.2.4.1	Le contexte.....	36
4.2.4.2	Les modifications du POS liées à la cession	37
4.2.4.3	La cession	38
4.2.4.4	L'estimation de France Domaine.....	39
5	LES SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS	39
5.1	Les associations subventionnées par la commune.....	39
5.2	L'absence de demande de subvention formalisée et de documents permettant la connaissance des associations subventionnées	40
5.3	L'absence de convention à l'appui de l'attribution d'une subvention supérieure à 23 000 € versée au Comité d'animations gallarguais.....	40
5.4	Les mises à disposition et autres avantages en nature	41
6	MARCHES PUBLICS ET DELEGATION DE SERVICE PUBLIC.....	42
6.1	Le mur antibruit.....	42
6.1.1	Situation de la commune et réglementation relative à la gestion du bruit	42
6.1.2	Répartition des opérations de travaux commune / concessionnaire d'autoroute	42
6.1.3	Les opérations sous maîtrise d'ouvrage communale.....	44
6.1.3.1	Le choix du cabinet.....	44
6.1.3.2	Le choix du marché de maîtrise d'œuvre	45
6.1.4	La mise en œuvre du marché	47
6.1.5	Les dégâts occasionnés par les travaux.....	47
6.2	L'entretien non programmable de la voirie	48
6.3	Etude du contrat d'affermage (M49).....	48
6.3.1	Rappels	48
6.3.2	Le contrat d'affermage conclu par la commune.....	49
6.3.3	Les rapports du délégataire	51
	ANNEXES	52
	LISTE DES ABREVIATIONS UTILISEES.....	53

SYNTHESE

Gallargues-le-Montueux est une commune d'environ 3 500 habitants située à la frontière des départements du Gard et de l'Hérault et au carrefour de grands axes de communication.

Le contrôle prévu à l'article L. 211-8 du code des juridictions financières a porté sur la gestion 2006-2011 de la commune.

Les charges courantes de fonctionnement de la commune sont globalement maîtrisées, en particulier s'agissant de la masse salariale. Les marges de manœuvre fiscales en matière de taux ne sont pas négligeables. Le résultat et l'autofinancement de la commune demeurent néanmoins modestes et l'équilibre financier a souvent été assuré par des ressources non pérennes : emprunt en 2008, transfert de l'excédent du budget annexe en 2009, cession immobilière en 2010... L'effort d'équipement de la commune est élevé, au prix notamment d'un niveau d'endettement important. Toutefois, le profil de risque de la dette est limité et aucun nouvel emprunt n'a été contracté depuis 2009. Les résultats 2011 confirment une tendance à l'amélioration.

Le budget annexe de l'eau et de l'assainissement présente une situation financière saine caractérisée par un excédent de clôture récurrent et un niveau d'autofinancement satisfaisant à l'exception de l'exercice 2009. Ce budget n'enregistre plus aucune dette.

Tous budgets confondus, la fiabilité des comptes de la commune est affectée par des anomalies d'importance variable : non conformités dans les rattachements à l'exercice, tenue récente et approximative de l'inventaire, erreurs dans certaines imputations comptables... Ces dysfonctionnements ont conduit à plusieurs rappels à la réglementation par l'autorité préfectorale.

La commune se caractérise ces dernières années par une forte activité en matière de transactions immobilières qui appelle les observations suivantes de la part de la chambre :

- des acquisitions ont été réalisées à des prix très supérieurs aux estimations de France Domaine ;
- la destination de certaines acquisitions n'est pas clairement définie et l'intérêt public communal plus ou moins avéré ;
- des prérogatives de puissance publique (droit de préemption, prescription d'emplacement réservé) font l'objet d'une utilisation discutable ;
- la commune a réalisé des plus-values de cessions importantes, conséquences de modifications successives du plan d'occupation des sols.

Des choix d'investissement de la commune ont connu une hausse significative de leur coût :

- l'acquisition de l'emprise foncière et des terrains nécessaires à la desserte du collège ainsi que la participation aux travaux de voirie afférents à l'opération peuvent être estimées à 1,8 M€ ;
- la part du financement par la commune du mur antibruit s'élève à plus de 80 %, pour un coût global approchant 1,75 M€.

La maîtrise du code des marchés publics est imparfaite, ce qui n'est pas de nature à favoriser la concurrence. En revanche, le contrat d'affermage qui lie la commune au délégataire de service public en charge de l'eau et de l'assainissement n'appelle pas d'observations particulières.

Le suivi de l'activité des associations subventionnées par la commune est défaillant. L'absence de conventionnement avec le comité d'animation gallarguais est contraire à la réglementation qui impose le respect d'un certain formalisme au-delà d'un subventionnement supérieur à 23 000 € par an.

Aux termes de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières « l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

La chambre régionale des comptes a examiné la gestion de la commune de Gallargues-le-Montueux pour les exercices 2006 et suivants.

1 PRESENTATION DE LA COMMUNE

Gallargues-le-Montueux est une commune du département du Gard de 3 268 habitants (recensement 2008). Comme nombre de localités de la région Languedoc-Roussillon, sa croissance démographique récente est rapide et continue :

1962	1968	1975	1982	1990	1999	2006	2007	2008
1 312	1 354	1 324	1 633	1 988	2 303	3 002	3 136	3 268

Source : INSEE

Ainsi, sur la période contrôlée (2006-2011), la population de la commune a augmenté de près de 10 %. Le seuil des 3 500 habitants devrait être prochainement franchi.

Située à mi-distance entre Nîmes et Montpellier, Gallargues-le-Montueux se situe au carrefour de grands axes routiers (autoroute A9, nationale, route dite des plages en direction du Grau-du-Roi), position géographique qui lui confère une réelle attractivité économique.

Gallargues-le-Montueux est membre des structures intercommunales suivantes :

- La communauté de communes Rhône-Vistre-Vidourle – Compétences transférées :
 - . intercommunalité à fiscalité propre (TPU) ;
 - . 1^{er} janvier 2001 : premier transfert de compétences = développement économique, aménagement de l'espace et déchets ménagers ;
 - . 1^{er} janvier 2005 : second transfert de compétences = petite enfance (crèches, centres de loisirs, restaurants scolaires), tourisme, police (nuit uniquement).
- Le syndicat mixte interdépartemental du Vidourle.
- Le syndicat intercommunal d'assainissement de la basse vallée du Vistre (en cours de dissolution).
- Le syndicat mixte du bassin versant du Vistre.
- Le syndicat intercommunal du Vistre de la petite Camargue.
- Le syndicat mixte départemental des cours d'eau.

2 PROCEDURE

Le contrôle de la gestion de la commune de Gallargues-le-Montueux (dénommée Gallargues dans les développements qui suivent) figure au programme 2011, modifié, de la chambre régionale des comptes.

La lettre d'ouverture du contrôle est datée du 14 octobre 2011. L'entretien de début de contrôle a eu lieu le 3 novembre 2011. L'entretien de fin de contrôle s'est déroulé le 9 février 2012.

Le rapport d'observations provisoires a été notifié le 16 mai 2012. La réponse de l'ordonnateur a été enregistrée au greffe le 23 juillet 2012. A sa demande, l'ordonnateur a été auditionné le 5 septembre 2012.

L'examen de la gestion porte sur la période 2006-2011. L'instruction s'est déroulée sur pièces et sur place (6 visites).

Les axes de contrôle suivants ont été retenus :

- analyse financière (dépenses, recettes, bilan, endettement, trésorerie, investissement, ratios...) et sincérité des comptes (analyse des restes à réaliser, engagements hors bilan, travaux en régie...);

- politique foncière : acquisitions et cessions réalisées par la commune ;

- associations subventionnées ;

- marchés publics (mur antibruit, voirie) et délégation de service public (contrat d'affermage).

3 ANALYSE FINANCIERE / SINCERITE DES COMPTES

L'analyse de la situation financière et de la sincérité des comptes porte sur les exercices 2006 à 2011. Elle repose sur les dernières données disponibles (2010 ou 2011 selon les cas) et est réalisée à partir des comptes de gestion produits par le comptable public et des comptes administratifs produits par l'ordonnateur.

3.1 La situation financière de la commune

La commune dispose d'un budget principal et d'un budget annexe de l'eau et de l'assainissement.

3.1.1 Le budget annexe de l'eau et de l'assainissement

En milliers d'euros	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Résultat - Investissement	164	310	433	27	38	54
Résultat - Fonctionnement	147	110	105	52	136	121
TOTAL - Solde de clôture	311	420	538	79	174	175
Résultat d'exploitation	146	110	105	- 53	136	121
CAF BRUTE	186	150	144	- 14	175	160
Besoin (+) ou capacité (-) de financement de l'investissement	- 53	-145	- 123	405	- 11	-54

Source : *comptes de gestion*

Le solde de clôture du budget annexe de l'eau et de l'assainissement est excédentaire sur la période contrôlée, en progression constante, à l'exception de l'exercice 2009 caractérisé par un virement

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Gallargues-le-Montueux (30)

de 500 000 € au profit du budget principal sur lequel le présent rapport reviendra. Ce virement a conduit à réduire significativement le résultat du budget annexe qui passe de 538 K€ en 2008 à 79 K€ en 2009.

Hormis en 2009, le résultat d'exploitation, supérieur à 100 K€, est stable. La capacité d'autofinancement demeure toujours positive.

A noter que la CAF nette (CAF brute diminuée du remboursement de la dette en capital) ne diffère pas de la CAF brute depuis 2008 puisque le budget de l'eau et de l'assainissement n'enregistre plus aucune dette.

L'équilibre financier du budget annexe de l'eau et de l'assainissement n'appelle pas d'observations particulières.

3.1.2 Le budget principal

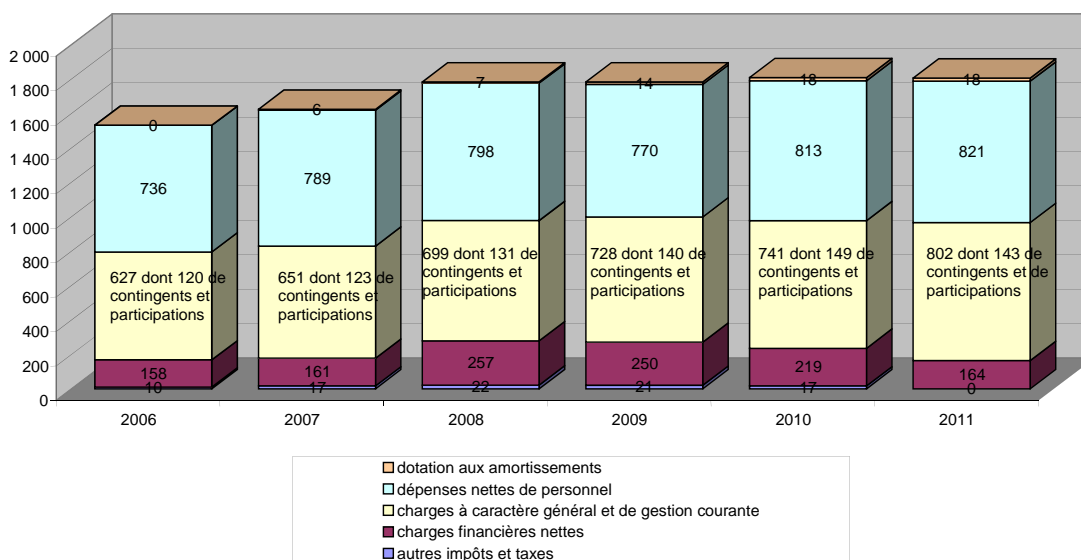
3.1.2.1 Fonctionnement

Dépenses : hors charges exceptionnelles, une hausse de 17,2 % entre 2006 et 2011.

Les charges de fonctionnement passent ainsi de 1 540 K€ en 2006 à 1 805 K€ en 2011. Après retraitement des charges exceptionnelles (qui portent notamment sur les moins-values / plus-values de cessions immobilières), les charges 2011 sont stables par rapport à 2010 (1 808 K€).

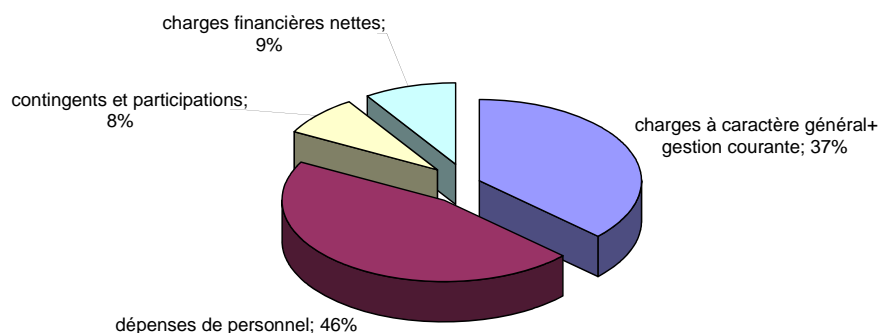
Elles représentent 593 € par habitant en 2009 pour une moyenne de la strate à 686 €¹.

en milliers d'euros



¹ La pertinence des données 2010 disponibles sur <http://www.colloc.bercy.gouv.fr> est moindre dans la mesure où elles intègrent les charges exceptionnelles ; ce qui conduit à déformer le ratio qui s'établit alors à 947 € par habitant pour une moyenne de la strate à 692 €. Les données 2011 ne sont pas disponibles.

Structure des charges réelles 2011



Les charges de personnel : une augmentation modérée

Les charges de personnel ont augmenté de 11,5 %, passant de 736 K€ en 2006 à 821 K€ en 2011, soit une hausse annuelle moyenne de l'ordre de 2,3 %. Une baisse de 3,5 % est même constatée entre 2008 et 2009.

Le tableau ci-dessous représente le poids des charges de personnel dans le total des charges de fonctionnement de Gallargues au regard de la moyenne de la strate :

En % des charges nettes	2006	2007	2008	2009	2010
Gallargues-le-Montueux	47,78	47,41	44,21	42,36	26,84 / 44,97
Moyenne de la strate	44,41	44,85	45,54	45,44	45,44

Si l'on neutralise l'impact des charges exceptionnelles en 2010, le ratio s'établit à 44,97 %, soit légèrement en-dessous de la moyenne de la strate. Alors que cette dernière a tendance à augmenter, la commune est parvenue à maîtriser ses charges de personnel dont le poids relatif se réduit sur la période de contrôle. A ce titre, les dépenses de personnel représentent 254 € par habitant en 2010 à Gallargues, contre 314 € pour la moyenne de la strate. Les états du personnel annexés aux comptes administratifs témoignent d'une certaine stabilité dans l'effectif qui s'établit à 26 agents début 2011 :

- 5 ATSEM,
- 4 policiers municipaux,
- 5 agents administratifs,
- 10 agents techniques (espaces verts + maintenance),
- 2 agents d'entretien.

Les derniers transferts de compétences au profit de la communauté de communes ayant donné lieu à transferts de personnel remontent à 2005.

Les données issues du dernier bilan social disponible (2009) ne font apparaître aucun particularisme susceptible de faire l'objet d'observations :

- aucun personnel non titulaire ;
- aucun agent à temps partiel ou en cessation progressive d'activité ;
- un seul travailleur handicapé de catégorie B, soit un taux d'emploi de 3,85 % inférieur à la norme de 6 % (qui représenterait 1,6 ETP) précisée dans la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour les employeurs de 20 salariés ou plus ;
- 365 jours d'absence pour maladie ordinaire, soit un taux d'absentéisme inférieur à 6 % ;

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Gallargues-le-Montueux (30)

- aucun agent n'a de compte épargne-temps. La commune n'a donc pas de dette sociale à provisionner ;
- le paiement d'heures supplémentaires reste exceptionnel (97 heures en 2009 par exemple) ;
- la durée hebdomadaire du travail est fixée à 35 h sur la base d'un cycle mensuel.

Les charges à caractère général et de gestion courante : une maîtrise correcte

Ce poste comprend notamment les achats de matières premières, de marchandises ou de prestations de service, les charges externes, les contrats de prestations de service, de locations, d'entretien et réparation, les impôts et taxes ainsi que les contingents et participations obligatoires, les subventions de fonctionnement, les indemnités et frais de missions des élus.

Il est passé de 627 K€ en 2006 à 802 K€ en 2011, soit une progression de 27,9 %. C'est le deuxième poste de dépenses en fonctionnement avec près de 40 % des charges nettes.

Sur la période examinée, plusieurs réductions de dépenses sont constatées : assurances, entretien de terrains et de bâtiments, maintenance, alimentation, carburants, vêtements de travail... alors que les dépenses liées aux énergies (combustibles, électricité) et à l'eau ont « logiquement » augmenté.

Quant aux subventions de fonctionnement, elles sont de deux types : celles versées aux associations et celle versée au CCAS. La subvention versée au CCAS qui était en diminution (de 6 800 € à 5 000 €) a été revalorisée en 2011 à hauteur de 8 500 €. Sur la période, le montant des subventions versées aux associations est en hausse d'environ 19 % et se stabilise à hauteur de 77 K€.

En K€	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Subventions aux associations	64	67	69	78	77	76

Source : compte de gestion, en milliers d'euros

Un développement plus complet sur les subventions aux associations figure dans le présent rapport (cf. infra).

Une évolution erratique des charges d'intérêt

Conséquence du recours massif à l'emprunt jusqu'en 2008, les charges d'intérêts ont fortement augmenté dans un premier temps (+ 62,6 % entre 2006 et 2008) avant d'amorcer une baisse à compter de 2009 sous le double effet de la réduction de l'encours de la dette (pas de contractualisation de nouveaux emprunts) et de la baisse des taux d'intérêt bancaires.

En 2011, les charges d'intérêts ont retrouvé leur niveau de 2006 même si elles demeurent supérieures à la moyenne de la strate.

Une analyse plus détaillée de l'endettement est présentée ci-après.

Les charges structurelles

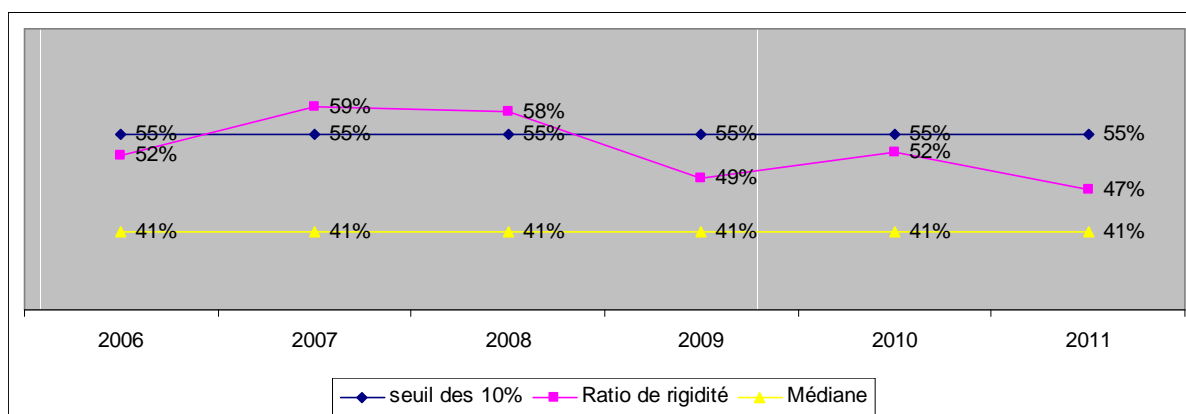
Les charges incompressibles comprennent les charges de personnel, les contingents et participations ainsi que les charges financières.

Le ratio de rigidité des charges structurelles définit le poids des charges incompressibles rapporté aux produits de fonctionnement et donc les marges de manœuvre dont dispose la commune dans sa gestion.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Gallargues-le-Montueux (30)

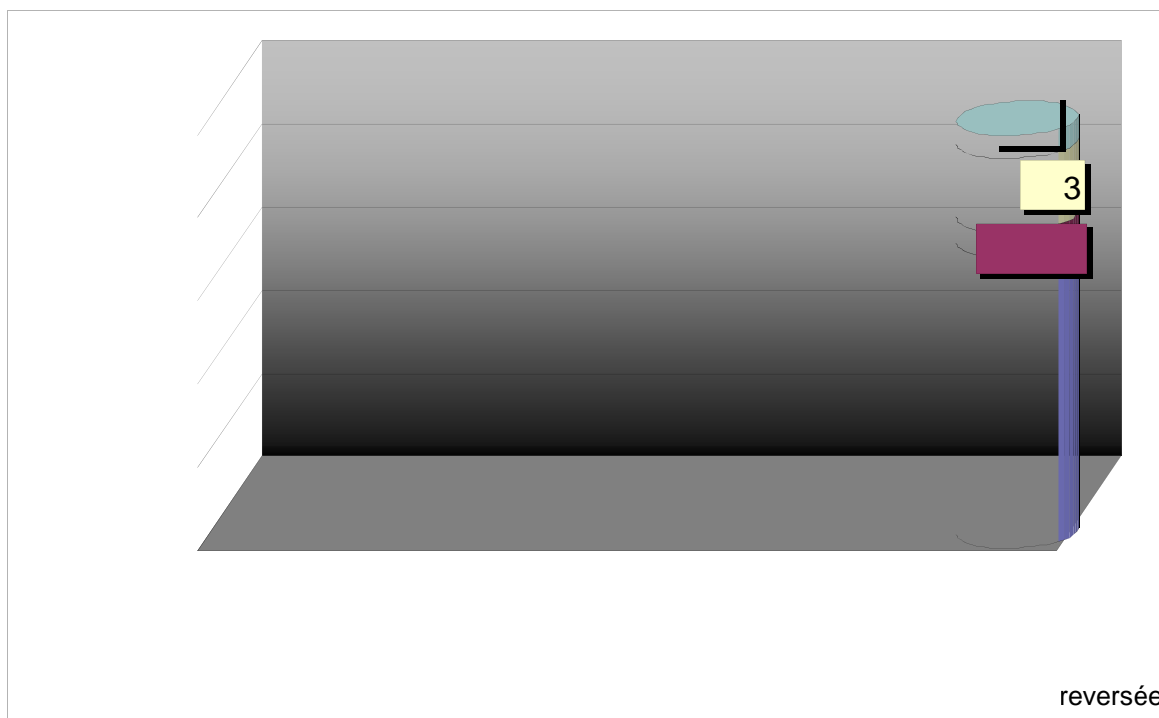
Si le ratio s'établit à 52 % en 2006 pour chuter à 47 % en 2011, il a connu une nette augmentation en 2007 et 2008 (respectivement 59 % et 58 %).

Dans le graphique suivant, la médiane et le seuil de 10 % font référence aux déciles du réseau d'alerte des communes. La courbe du ratio de rigidité est celle de la commune.



Recettes : une progression supérieure à celle des charges

Les produits réels de fonctionnement passent de 1 726 K€ à 2 360 K€, soit une hausse de 36,7 %, supérieure à la hausse des charges. Ils représentent 780 € par habitant en 2009 pour une moyenne de la strate à 843 €².



² La pertinence des données 2010 est moindre dans la mesure où elles intègrent les produits exceptionnels ; ce qui conduit à déformer le ratio qui s'établit alors à 1 087 € par habitant pour une moyenne de la strate à 855 €. Les données 2011 ne sont pas disponibles.

- Une stabilité s'est installée en matière de DGF et de dotations avec une progression annuelle moyenne de l'ordre de 2 %.

- Les recettes fiscales présentent une progression moyenne annuelle de près de 10 %, la plus forte progression étant de 15 % entre 2007 et 2008 (hausse des taux) et à nouveau de 14 % l'exercice suivant.

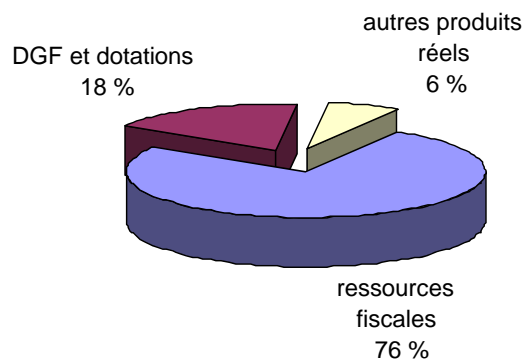
- La commune ne perçoit en matière d'impôts spécifiques et taxes que quelques droits de places (8 000 €). La taxe sur l'électricité est plus dynamique (76 000 €, + 43 % entre 2006 et 2011).

- En ce qui concerne les produits du Domaine, ils se limitent à quelques redevances à caractère sportif ou de loisirs (34 000 €) et au remboursement de mises à disposition de personnel par les budgets annexes et CCAS pour 35 000 €, montant qui n'apparaît qu'à compter de 2009.

- Les produits de la gestion courante sont uniquement composés des revenus d'immeuble, soit environ 50 K€ par an.

Le graphe ci-après indique la nature des produits de fonctionnement de la commune.

Structure des produits de fonctionnement 2011

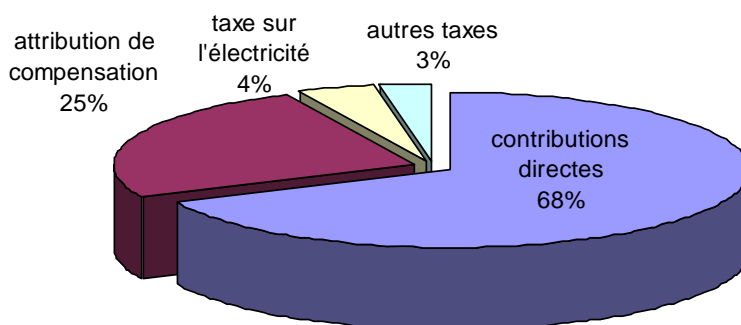


Les ressources fiscales

Poste le plus conséquent, il est passé de 1,249 M€ en 2006 à 1,808 M€ en 2011. En 2006, il représentait 64 % des produits nets de fonctionnement et 77 % en 2011. Son montant a stagné entre 2009 et 2010 (1,706 M€ et 1,711 M€ respectivement).

Ce poste est principalement composé des contributions directes locales (68 %). Il comprend également l'attribution de compensation versée par l'établissement de coopération communale (25 %), la taxe sur l'électricité (4 %) et la taxe sur les emplacements publicitaires depuis 2010 (3 %).

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Gallargues-le-Montueux (30)



Source : CG 2011, en milliers d'euros

Entre 2006 et 2010, les recettes des contributions directes ont progressé de près de 60 % passant de 744 K€ à 1 185 K€. Les produits issus de la taxe d'habitation ont augmenté de 32 % (passant de 298 K€ à 393 K€) ; ceux de la taxe foncière ont progressé de 89 % (403 K€ en 2006 et 761 K€ en 2010) alors que, dans le même temps, ceux, très faibles, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ont reculé de 28 %, ne représentant que 31 K€ en 2010.

Produits en K€	2006	2007	2008	2009	2010	progression
Taxe sur le foncier bâti	403	431	608	741	761	89 %
Taxe sur le foncier non bâti	43	46	33	32	31	- 28 %
Taxe d'habitation	298	328	355	376	393	32 %
TOTAL	744	805	996	1149	1185	59 %

Source : Minefi, données 2011 non disponibles

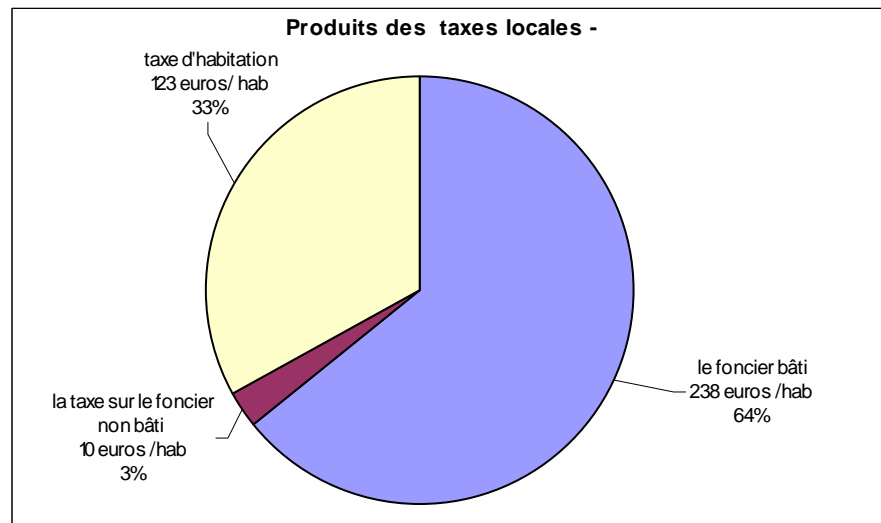
Sur la période, les taux sont stables à une exception près, l'année 2008 au cours de laquelle la taxe sur le foncier bâti a été augmentée de 3 points et la taxe sur le foncier non bâti diminuée de 10 points.

Seul le taux de la taxe sur le foncier bâti (18,40 %) est légèrement au-dessus de la moyenne de la strate (17,65 %), ce qui laisse à la commune des marges de manœuvre fiscales certaines.

Taux	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Moyenne 2010 de la strate
Taxe sur le foncier bâti	15,40	15,40	18,40	18,40	18,40	18,40	17,65 %
Taxe sur le foncier non bâti	59,83	59,83	49,83	49,83	49,83	49,83	51,32 %
Taxe d'habitation	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	12,47 %

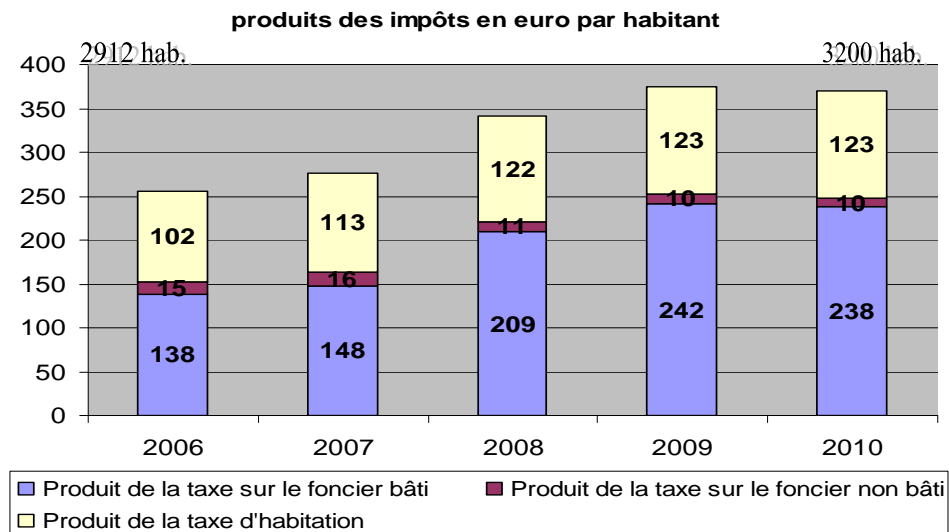
Source : Minefi

Le produit des contributions directes est constitué à 64 % par le foncier bâti (53 % pour la moyenne de la strate), 33 % par la taxe d'habitation (42 % pour la moyenne de la strate) et pour 3 % pour le foncier non bâti (5 % pour la moyenne de la strate).



Source : CG 2010

Son évolution est la suivante sur la période :



En 2010, la taxe d'habitation représente un produit de 123 € par habitant (moyenne de la strate : 134 €) et la taxe sur le foncier bâti représente 238 € par habitant (moyenne de la strate : 168 €).

A noter que le potentiel fiscal de la commune est supérieur à la moyenne de la strate et qu'il a progressé de 24 %, soit une progression près de deux fois supérieur à la moyenne de la strate.

	2006	2007	2008	2009	2010
Potentiel fiscal ville	582	622	651	717	723
Moyenne de la strate	580	597	606	643	654

Le revenu fiscal moyen est de 21 262 € par foyer en 2010, au-dessus de la moyenne régionale mais en léger recul par rapport à 2009.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Gallargues-le-Montueux (30)

Les bases d'imposition sont dynamiques comparées à la strate puisque la taxe d'habitation et la taxe sur le foncier bâti représentent respectivement 1 229 € et 1 292 € par habitant contre 1 073 € et 950 € pour la moyenne de la strate.

	2006	2007	2008	2009	2010	Progression 2006/2010
TH	2 981	3 283	3 549	3 763	3 932	32 %
TF	2 616	2 797	3 303	4 026	4 134	58 %
TFNB	72	76	66	63	63	-12,5 %

La taxe foncière est la ressource la plus dynamique et celle qui génère le plus de produit.

Subventions et participations (74)

Ce poste est en légère hausse sur la période (+ 9 % soit un peu moins de 2 % en moyenne annuelle). Il est composé en 2010 à 79 % par la dotation globale de fonctionnement (dotation forfaitaire et rurale) qui s'élève à 320 000 euros – soit 100 € par habitant en 2010 (moyenne de la strate : 184 €) – auquel vient s'ajouter la dotation nationale de péréquation (6 000 €).

La dotation globale de fonctionnement présente les montants suivants en euros par habitant :

2006	2007	2008	2009	2010	2011
89	91	93	96	100	97

Source : Minefi, en euros par habitant

Les compensations versées par l'Etat dans le cadre de la taxe professionnelle, de la taxe foncière et de la taxe d'habitation ainsi que les compensations liées aux pertes pour les droits additionnels de mutation constituent le reste des participations.

La commune ne perçoit pas de subventions de fonctionnement à quelques rares exceptions près (par exemple, 1 000 € ont été reçus du département en 2007).

Les produits issus de France Domaine et autres produits de la gestion courante (comptes 70 et 75)

Ils ne représentent que 4 % des produits de fonctionnement, soit en valeur 139 K€ en 2011 :

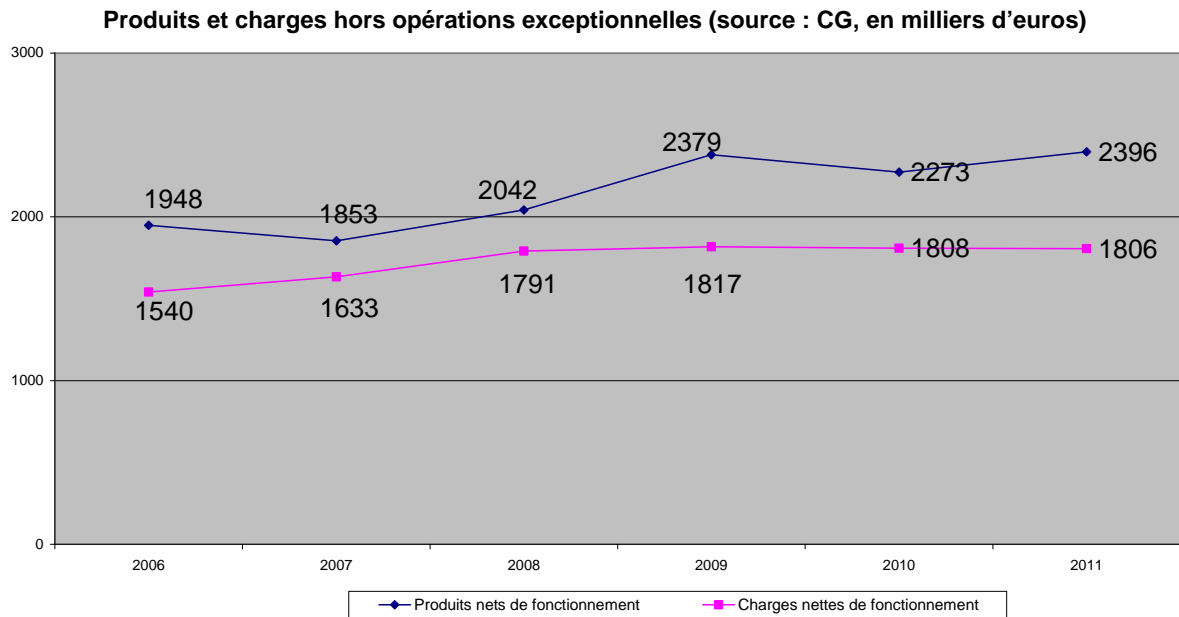
- 2,5 % pour les produits issus du Domaine. La compétence petite enfance étant exercée par l'intercommunalité, la commune dispose de peu de produits issus du Domaine ;
- 1,5 % pour les produits divers de gestion courante.

La commune dispose d'un patrimoine immobilier dont une partie est mise en location pour une recette annuelle de l'ordre de 50 000 €. Un logement est occupé par le garde-champêtre. Cinq autres logements sont loués à des particuliers³. Trois autres locaux font l'objet d'un bail de type commercial.

³ Seule une location, dont le montant mensuel actualisé s'établissait à 265,93 € au 1^{er} juillet 2011, apparaît notablement sous-facturée.

3.1.2.2 Résultat et autofinancement

La capacité d'autofinancement (CAF) brute représente l'excédent résultant du fonctionnement utilisable pour financer les opérations d'investissement (remboursement de la dette, dépenses d'équipement...). Elle est calculée par différence entre les produits réels de fonctionnement (hors produits de cession d'immobilisations) et les charges réelles de fonctionnement.



Pour la commune de Gallargues, la CAF brute se rapproche du résultat comptable. En effet, s'agissant d'une commune de moins de 3 500 habitants, Gallargues n'a pas pour obligation de constater les amortissements de ses immobilisations. A compter de 2007, la commune a cependant décidé de les constater sans que cela impacte fortement le calcul de la CAF.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Résultat comptable	408	191	244	574	449	590
CAF Brute	408	197	251	576	466	608

En 2010, la CAF brute représente 146 € par habitant, soit un chiffre inférieur à la moyenne de la strate qui s'élève à 172 €. Seul l'exercice 2009 est marqué par une CAF supérieure à celle de la moyenne de la strate (188 € contre 166 €).

Ce niveau élevé de CAF atteint en 2009 s'explique pour partie par le reversement de l'excédent du budget annexe de l'eau et de l'assainissement d'un montant de 105 263 € au compte 7561 (394 737 € ayant également été versés au compte 1068 en section d'investissement).

En 2006, la CAF représentait seulement 0,95 % des produits de fonctionnement (la moyenne de la strate est établie à 11,34 %). En 2011, elle s'est redressée pour atteindre 10,73 %.

La CAF nette, c'est-à-dire la CAF brute diminuée du remboursement de la dette en capital, est négative en 2007 et 2008 (- 67 000 € et - 41 000 €), exercices au cours desquels la commune n'a pas été en mesure de dégager des marges de manœuvre suffisantes.

Le tableau ci-après représente les résultats retraités du budget principal :

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Gallargues-le-Montueux (30)

Section de fonctionnement	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Recettes	1 948	1 855	2 048	2 391	3 479	2 396
Dépenses	1 540	1 664	1 805	1 817	3 030	1 806
Résultat comptable	408	191	244	574	449	590
Produits exceptionnels	200	2	6	12	1 206	13
Charges exceptionnelles	0	31	14	0	1 222	0
Résultat comptable hors produits et charges exceptionnels	208	220	251	562	465	577
Reversement du budget annexe				105		
Résultat comptable retraité	208	220	251	457	465	577
Section d'investissement	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ressources	1 468	3 663	3 779	1 257	2 268	880
<i>dont emprunts</i>	<i>500</i>	<i>1 850</i>	<i>900</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Emplois	1 556	3 351	4 007	1 169	2 419	1 066
Besoin (signe +) ou capacité (signe -)	88	- 313	228	- 88	151	186
Plus-value transférée à l'investissement (c/19)	500	0	0	0	1 175	0
Moins-value transférée à l'investissement (c/19)	389	28	7	0	17	0
Besoin (signe +) ou capacité (signe -) hors plus ou moins-values	199	-340	221	-88	1 309	186
Reversement du budget annexe directement imputé au c/1068				395		
Besoin (signe +) ou capacité (signe -) retraité	199	- 340	221	307	1 309	186

Source : CG, en milliers d'euros

En fonctionnement, le résultat comptable retraité est toujours positif et en croissance continue sur la période.

En investissement, le besoin de financement non financé de façon pérenne (emprunt puis reversement de l'excédent budget annexe puis plus-value de cession) est une source potentielle de déséquilibre même si le risque a été maîtrisé sur la période.

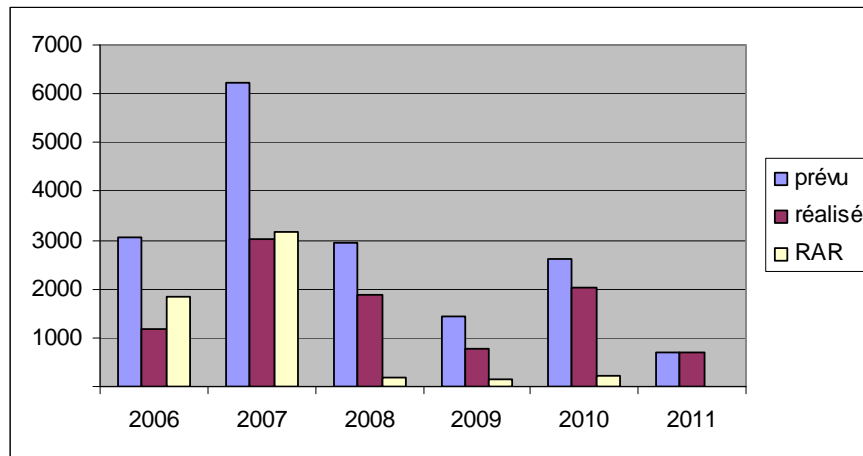
3.1.2.3 Investissement

L'ensemble des dépenses d'investissement s'apparente à des emplois (dépenses d'équipement, remboursement du capital de la dette...). Parallèlement, l'ensemble des moyens financiers dont dispose la commune constitue des ressources (CAF, plus-values de cession, dotations et subventions, emprunts...). Les montants indiqués sont ceux figurant au compte de gestion, hors restes à réaliser sur lesquels le présent rapport reviendra ultérieurement.

Les emplois

Les dépenses d'équipement réalisées au cours de la période ont augmenté de plus de 73 % entre 2006 et 2010 passant de 1,1 M€ à 2 M€, avec un pic en 2007 à 3 M€ et une moyenne annuelle d'1,7 M€. Elles représentent le double de la moyenne annuelle de la strate. Toutefois, la dynamique d'investissement s'est ralentie en 2011.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Gallargues-le-Montueux (30)



Sources : CA et compte de gestion, en milliers d'euros

La commune ne présente pas un tableau croisé par fonction car la réglementation ne l'y oblige pas.

Cependant, le tableau ci-dessous retrace les chapitres d'opérations d'équipements renseignées au compte administratif.

Opérations	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL PAR OPERATION
Batiments communaux	49	529	312	69	401	1 360
Berges du Vidourle	0	11	7	0	14	32
Acquisition de matériel	19	24	16	21	101	181
Voirie	849	955	292	330	274	2 700
Electrification	72	325	152	33	60	642
Réfection CD 12	2	68	947	1		1 018
Vidéo surveillance	4	0	0	8	137	149
PLU		0	21	10	0	31
Hôtel de Ville		116	72	6	3	197
Loi bachelot		610	44	312		966
Stade	21	33				54
Eglise	88	37				125
Ateliers municipaux		304			341	645
Non affecté	28					28
Mur anti-bruit					671	671
Pôle associatif					11	11
TOTAL	1 132	3 012	1 863	790	2 013	8 810

Les deux principaux postes sont les travaux de voirie (dont la réfection de la CD12) et les bâtiments communaux.

Les opérations relatives à la réalisation d'un collège sur le territoire de la commune par le conseil général du Gard (initiative lancée en 2004) n'apparaissent que partiellement dans ce tableau.

Leur coût prévisionnel pour la commune se décompose entre l'acquisition de l'assise foncière et la participation (à hauteur de 50 %) à l'aménagement de la rocade d'accès.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Gallargues-le-Montueux (30)

Assise foncière		
Acquisitions	Parcelles B 644 - B 645	445 560 €
	Parcelles B 646	45 310 €
	Parcelles AW 157, 158, AR 1 (en cours RFF)	50 000 €
Viabilisation	Electricité	44 445 €
Rocade		
Acquisitions	Parcelles	150 000 à 300 000 €
Travaux	Voirie	956 800 €
TOTAL		1 692 115 à 1 842 115 €

Le coût total de l'implantation du collège serait donc compris entre 1 692 115 € et 1 842 115 €, auquel s'ajoutent quelques dizaines de milliers d'euros de viabilisation (accès à l'eau) pris en charge par le budget annexe.

Les ressources d'investissement (hors CAF)

Les nombreux investissements réalisés par la commune ont généré une hausse significative des recettes de FCTVA. A cet effet, la commune a signé une convention le 21 avril 2010 avec le représentant de l'Etat afin de bénéficier du versement anticipé du fonds de compensation de la TVA (FCTVA)⁴ prévu dans le cadre du plan de relance de l'économie.

Il est à préciser que pour émarger à ce versement anticipé, les communes :

- ne doivent pas avoir conventionné en 2009,
- doivent augmenter leurs dépenses réelles d'équipement en 2010 par rapport à la moyenne des années 2005 à 2008.

Dans le cas de Gallargues, les dépenses d'équipement ont été budgétées en 2010 à hauteur de 2 353 085 €, soit un montant supérieur de 26 % à la moyenne 2005-2008 (1 868 441 €). Les réalisations effectives, confirmées par courrier de la trésorerie en date du 1^{er} mars 2011, se sont élevées à 1 998 966,45 €, ce qui est conforme aux engagements de la commune. L'arrêté préfectoral du 7 mars 2011 fixant la liste des bénéficiaires du FCTVA respectant les critères leur permettant de pérenniser le mécanisme de versement anticipé des attributions du FCTVA en atteste.

A l'exception du FCTVA, les sources de recettes d'investissement (hors emprunts) se sont taries : baisse significative de la TLE (taxe locale d'équipement – taxe liée à la construction –) et baisse des subventions d'investissement (programmes peu ou non subventionnables, comme les acquisitions ou le mur anti-bruits).

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Subventions reçues (chap. 13)	247	785	572	331	114	39
FCTVA	101	150	158	188	267	301
TLE	286	426	104	79	64	68
Sous-total	634	1 361	834	598	445	408

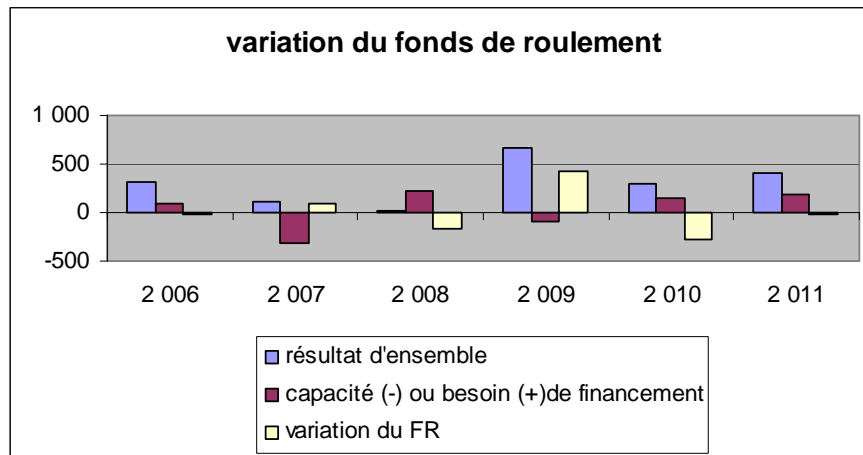
Source : CG, en milliers d'euros

⁴ Habituellement versé avec un décalage de deux ans.

3.1.2.4 Le bilan

Le fond de roulement

En 2006, 2008, 2010 et 2011, la commune a eu besoin de ponctionner son fonds de roulement, c'est-à-dire que les résultats dégagés par la section de fonctionnement n'ont pas été suffisants pour couvrir les besoins de financement de la section d'investissement.



En 2010, le fonds de roulement demeure positif à + 149 K€ et représente 46 € par habitant alors que la moyenne de la strate s'établit à 256 €. On peut observer un niveau de fonds de roulement assez aléatoire d'une année sur l'autre mais toujours nettement en-dessous de la moyenne de la strate, voire proche de zéro comme en 2008.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
En milliers d'euros	85	181	6	425	149	129
En jours de dépenses réelles de fonctionnement	20	39	1	84	18	26

Le besoin en fonds de roulement

Le décalage entre la perception des recettes (créances) et le paiement des dépenses (dettes) est mesuré par le besoin en fond de roulement. Dans le cas des communes, les créances d'exploitation sont souvent inférieures aux dettes d'exploitation d'où un besoin en fond de roulement négatif. C'est le cas de Gallargues qui dégage une ressource en fonds de roulement.

La ressource en fonds de roulement au 31 décembre 2011 atteint 71 jours de dépenses (120 jours en 2010). Par le jeu des décaissements et encaissements et même s'il s'agit d'une image figée au 31 décembre, la commune semble disposer d'une marge de manœuvre importante.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
En milliers d'euros	- 341	- 402	- 465	- 208	- 1 012	- 600
En jours de dépenses réelles de fonctionnement	80	87	93	41	120	71

Néanmoins, cette ressource en fonds de roulement est en partie la conséquence du non-respect des délais réglementaires de paiement des fournisseurs qui sont régulièrement dépassés. Ainsi, sur un échantillon analysé par la chambre et représentant 10,4 % des mandats 2010 (soit 132 mandats

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Gallargues-le-Montueux (30)

sur 1271), il apparaît que le délai de l'ordonnateur de 24 jours⁵ est dépassé dans près d'un cas sur deux. Seuls quelques rares mandats (exemple : factures Eurovia) sont payés dans des délais très inférieurs.

3.1.2.5 La trésorerie

La situation de la trésorerie au 31 décembre de chaque année apparaît relativement confortable. Un principe de bonne gestion voudrait que celle-ci soit la plus réduite possible. Néanmoins, la commune de Gallargues – certes une commune de moins de 3 500 habitants avec des moyens en personnel réduits – n'a pas de gestion active de sa trésorerie.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Trésorerie nette (FDR - BFR)	452	609	496	633	1 160	730
En jours de dépenses réelles de fonctionnement	106	132	99	136	138	145

La commune a eu recours à deux reprises à une ligne de trésorerie (qui s'apparente à un découvert autorisé pour un particulier) dont les caractéristiques principales sont les suivantes :

- En 2008
 - . banque : Crédit Agricole
 - . montant : 1 000 000 €
 - . durée : 1 an
 - . taux + marge : T4M + 0,15 %
 - . commission d'engagement : néant
- En 2011 :
 - . banque : Crédit Agricole
 - . montant : 600 000 €
 - . durée : 1 an
 - . taux + marge : Euribor 3 mois + 0,62%
 - . commission d'engagement : néant

Les caractéristiques de ces contrats n'appellent pas d'observations particulières.

L'utilisation de ces crédits de trésorerie a été réduite à des montants toujours inférieurs à l'ouverture de crédits. Le faible nombre de tirages / remboursements fait écho à l'observation précédente d'absence de gestion active de la trésorerie.

3.1.2.6 L'endettement

Au 31 décembre 2011, la commune totalise des contrats d'emprunt pour un montant restant dû de 4,3 M€⁶.

La dette totale a augmenté de près de 35 % entre 2006 et 2011 passant de 3,2 M€ à 4,3 M€. La progression la plus importante est constatée sur les exercices 2006 à 2008, avec une hausse de 68 %. La commune a stoppé cette progression à compter de 2009, parce qu'elle n'a pas emprunté.

⁵ Calculé sur la base de la réglementation en vigueur au 1^{er} janvier 2010 (délai global de paiement de 35 jours) et conformément à la méthode proposée par le trésorier dans un courrier du 14 avril 2009 (2/3 du délai global de paiement « réservé » au mandatement ; 1/3 au paiement *stricto sensu*).

⁶ A noter que le budget annexe de l'eau et de l'assainissement n'a plus de dette depuis l'exercice 2008.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Gallargues-le-Montueux (30)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Capital remboursé	389	265	292	378	379	351
Capital emprunté	500	1 850	900	0	0	0
Encours de dette	3 214	4 800	5 407	5 030	4 650	4 298

Source : compte de gestion, en milliers d'euros

Les charges financières sont revenues en 2011 à leur niveau de 2006 après une nette progression de 2008 à 2010.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Intérêts versés	158	161	252	250	219	163

Source : compte de gestion, en milliers d'euros

Le capital se répartit entre les prêteurs suivants au 31 décembre 2010 :

- DEXIA, 66 %
- Crédit Agricole, 20 %
- Caisse d'Epargne, 14 %.

Au 31 décembre 2010, la commune indique dans les annexes au compte administratif que sa dette est composée à 81 % par des emprunts à taux fixes sur la durée du contrat et à 19 % sur des taux indexés.

L'analyse des contrats conduit toutefois la chambre à apporter quelques précisions. En effet, 3 emprunts en taux fixe ont basculé sur du taux variable (Euribor) en 2011⁷. Ils ne peuvent donc être classifiés dans les contrats dont le taux est fixe sur la durée du contrat. A l'inverse, un emprunt constaté en variable dans l'annexe est en réalité un taux fixe classique.

Au final, la répartition au 31 décembre 2010 est donc la suivante :

- 48 % de la dette est sur du taux fixe classique (sur la durée du contrat) ;
- 36 % actuellement en taux fixe limité avec passage sur du variable ;
- 16 % sur du variable (Euribor 3 et 12 mois).

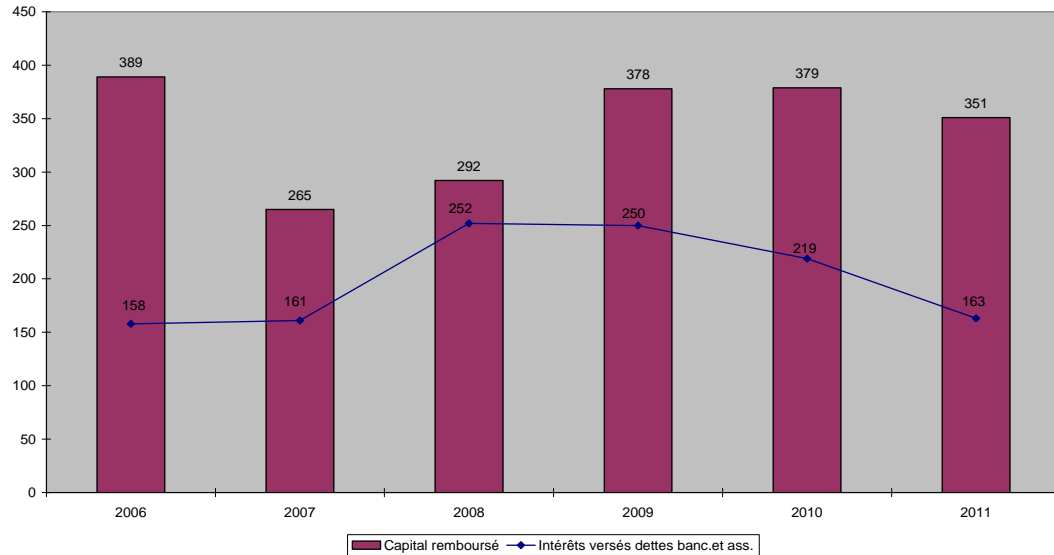
Cette répartition de la dette, plus conforme à la réalité, ne remet cependant pas en cause le profil de risque de la dette de la commune qui, au regard de la charte dite Gissler et du rapport de l'Assemblée nationale sur les produits financiers à risques souscrits par les acteurs publics locaux, apparaît limité.

Le graphique ci-après traduit la hausse des remboursements en capital jusqu'en 2008 et leur diminution à compter de 2011.

⁷ La commune a procédé à une renégociation de dette en 2007 à hauteur de 1 827 000 € en basculant 5 emprunts basés sur EURIBOR vers un taux fixe de 4,55 % avec une première échéance au 1^{er} mai 2008 pour une durée de 3 ans.

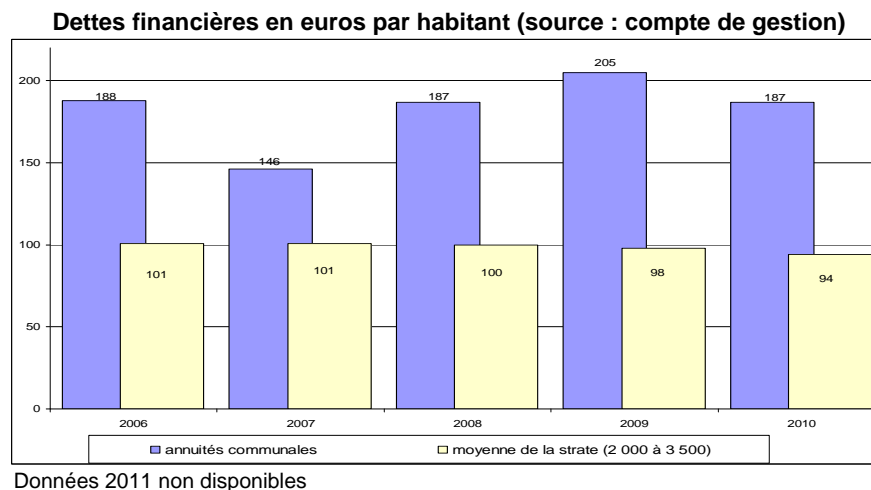
Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Gallargues-le-Montueux (30)

Évolution de la dette



A noter que le niveau anormalement élevé du capital remboursé en 2006 correspond à un emprunt à court terme (qui pourrait être assimilé à une ligne de trésorerie) mal comptabilisé.

Le graphe suivant ramène le montant des dettes financières au ratio par habitant :



Ramenées en euros par habitant, les dettes financières représentent 187 € en 2010, alors que la moyenne de la strate ressort à 94 €. Alors que pour la moyenne de la strate on constate une tendance au désendettement sur la période, la commune affiche un niveau d'endettement toujours élevé, de l'ordre du double, ce que le trésorier soulignait dès 2008. Toutefois, cette tendance au désendettement semble s'amorcer également pour la commune depuis 2009.

Ainsi, le ratio de désendettement ou durée apparente de la dette qui rapporte le stock de dette à la CAF brute s'élève à 7 ans en 2011. Il dépassait les 20 ans en 2007 et 2008.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ratio de désendettement (dette / CAF brute)	7,88	24,37	21,54	8,73	9,98	7,07

La commune est donc invitée à poursuivre son désendettement. Le recours à de nouveaux emprunts doit être évité, la crise de liquidités qui sévit actuellement ne permettant plus de garantir aux collectivités territoriales un accès sans restriction au crédit bancaire.

Enfin, la chambre relève que la commune a dépassé l'autorisation budgétaire d'emprunter (inscription au compte 16) à hauteur de 1 500 000 € en contractant de l'emprunt pour un montant de 1 850 000 € en 2007.

3.2 La fiabilité des comptes

3.2.1 Les restes à réaliser

Les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre (article R. 2311-11 du CGCT).

Concernant le budget principal et le budget annexe, la chambre a relevé un certain nombre de manquements qui peuvent jeter un doute sur la fiabilité des comptes.

3.2.1.1 Au niveau du budget principal

La commune a fait l'objet de plusieurs rappels à la réglementation par la préfecture du Gard concernant le manque de sincérité et de transparence du suivi des restes à réaliser, qui méconnaît les principes de l'instruction budgétaire et comptable M14 (courriers d'avril 2007, 13 juin 2008, 22 juillet 2008, 20 mai 2009).

Ainsi, pour les exercices 2006 à 2008, les restes à réaliser ne sont pas intégrés dans la maquette budgétaire et notamment dans la vue d'ensemble de présentation générale du budget primitif. Le détail par opération et par compte n'est pas renseigné dans ces documents.

Ainsi, la prise en compte de ces restes ferait apparaître un résultat cumulé très dégradé, ce qui ne transparaît pas au compte administratif.

La préfecture du Gard, par courrier du 13 juin 2008, a indiqué à la commune que *« l'omission de ces restes à réaliser conditionne le calcul du déficit du compte administratif (2007) au regard du seuil défini par l'article L. 1612-14 du CGCT et ne respecte pas de plus le principe de sincérité posé par le même article »*. L'article L. 1612-14 CGCT dispose en effet : *« Lorsque l'arrêté des comptes des collectivités territoriales fait apparaître dans l'exécution du budget, après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses, un déficit égal ou supérieur à 10 p. 100 des recettes de la section de fonctionnement s'il s'agit d'une commune de moins de 20 000 habitants et à 5 p. 100 dans les autres cas, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'Etat, propose à la collectivité territoriale les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans le délai d'un mois à compter de cette saisine. »*. Or, l'intégration des restes à réaliser aurait pu conduire en 2006 et 2007 à la saisine de la chambre régionale des comptes. En outre, sur ces deux exercices, la chambre a pu constater que les restes à réaliser correspondaient peu ou prou à l'écart entre la prévision et l'exécution budgétaire, ce qui n'est pas conforme à la définition des restes à réaliser.

La chambre a par ailleurs constaté une autre incohérence : les restes à réaliser de l'année 2009 inscrits au compte administratif s'établissent à 131 000 € en recettes alors que le budget primitif 2010 reprenant les restes à réaliser n-1 fait état d'un montant de 126 300 €.

En 2011, en dépit d'une amélioration de l'information et du respect des règles comptables, les restes à réaliser 2010 n'ont pas été constatés dans le détail des dépenses et recettes, alors que cela a été fait par opération. La préfecture du Gard, par courrier du 13 mai 2011, a de nouveau demandé une rectification du budget primitif en ce sens.

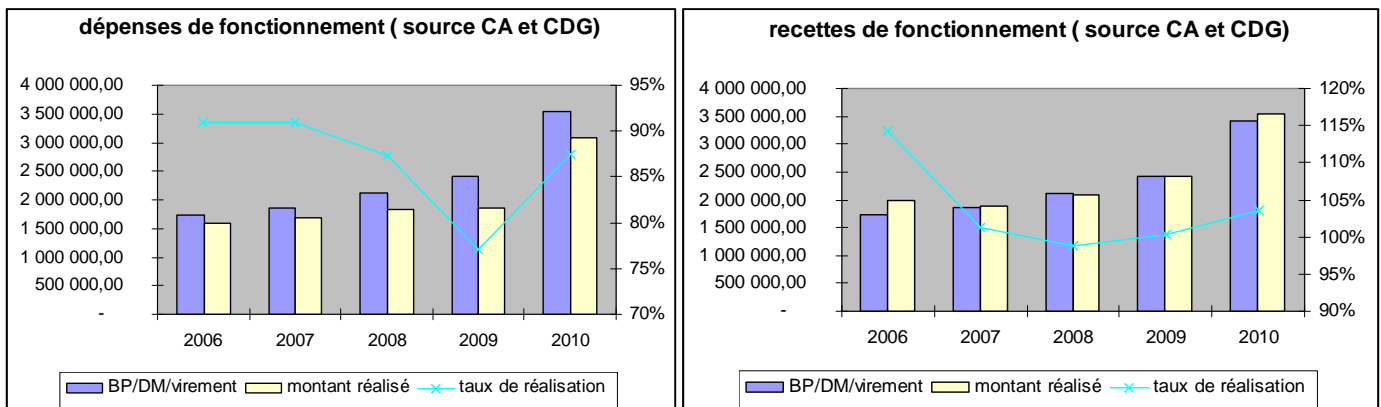
3.2.1.2 Au niveau du budget annexe

Sur la période 2006-2010, la commune n'a indiqué de restes à réaliser qu'au compte administratif 2010. Or, par délibération n° 2008-017, la commune a autorisé les ouvertures de crédits pour la section d'investissement du budget 2008 en précisant qu'elles sont liées aux « *habituels restes à réaliser 2007* », ce qui sous entendrait que la commune avait bel et bien des restes à réaliser qu'elle ne constatait pas comptablement.

3.2.2 L'état des prévisions et des réalisations

Les graphiques ci-dessous reprennent les données issues du compte de gestion et du compte administratif (opérations réelles et opérations d'ordre). La chambre relève que les données cumulées retraçant les décisions modificatives, le budget initial et les virements figurant au compte administratif ne sont pas toujours identiques à celles du compte de gestion.

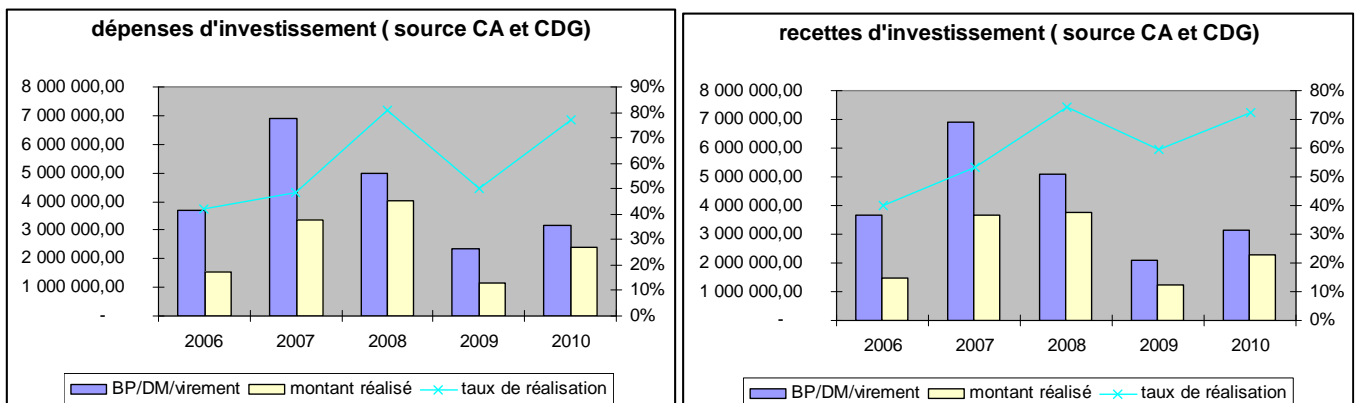
3.2.2.1 En fonctionnement



La chambre constate un taux de réalisation en recettes généralement supérieur à 100 % (très supérieur en 2006 à 114 %) et un taux de réalisation en dépenses de l'ordre de 90 %, à l'exception de l'exercice 2009 (77 % de réalisé seulement). La commune a donc une bonne qualité de prévision en fonctionnement, doublée d'une approche prudente (recettes légèrement sous-évaluées, charges sur-évaluées).

3.2.2.2 En investissement

La situation favorable constatée en fonctionnement ne se retrouve pas en investissement.



Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Gallargues-le-Montueux (30)

La commune peine à réaliser 80 % des dépenses prévues les « meilleures années » (2008 et 2010). A noter que la chambre n'a pas pris en compte dans ses calculs les restes à réaliser dès lors que ces derniers ne peuvent être considérés comme fiables. La tendance est, cependant, plutôt favorable. Il en va de même en recettes avec un taux à 74 % en 2008 et 72 % en 2010 contre tout juste 40 % en 2006.

Au-delà des aléas liés aux financements extérieurs, la chambre note des prévisions de dépenses d'équipement surévaluées au regard des réalisations effectives s'agissant du budget annexe de l'eau et de l'assainissement :

	2006	2007	2008	2009	2010
Dépenses d'investissement prévues au BP	332 000,00	400 750,00	677 247,00	428 029,69	218 897,00
Dépenses réalisées	64 433,27	46 770,42	26 283,94	456 369,36*	82 369,53
Taux de réalisation	19 %	12 %	4 %	107 %	38 %

*Ce montant comprend le reversement de 394 737 € au profit du budget principal. Après retraitement, le montant de la dépense d'investissement s'élèverait à 61 632,36 €, soit un taux de réalisation d'équipement de 14 % seulement.

3.2.3 Les écritures comptables budget principal / budget annexe

3.2.3.1 Les refacturations internes

Depuis 2010, la commune procède à la refacturation, selon une clef de répartition, des charges de personnel du budget principal affecté au budget annexe de l'eau et de l'assainissement. En 2010, un taux de 4 % a été défini. En 2011, une évaluation, affinée agent par agent, a été approuvée par le conseil municipal.

Ce travail d'identification des charges respectives va dans le sens de la sincérité des comptes, sous réserve que les quotités retenues soient conformes à la réalité de terrain.

3.2.3.2 Le transfert de l'excédent du budget annexe au regard du principe de sincérité des comptes

Au 31 décembre 2008, le budget annexe de l'eau et de l'assainissement de la commune de Gallargues dégage un excédent cumulé de 537 829,69 € réparti comme suit :

EXCEDENT CUMULE A FIN 2008	
Investissement	432 567,58 €
Exploitation	105 262,11 €
TOTAL	537 829,69 €

Par délibérations successives du conseil municipal en date du 18 mars 2009 et du 7 août 2009, l'excédent cumulé du budget annexe a été affecté à hauteur de 500 000 € en recettes du budget principal : 105 263 € en section d'exploitation (au compte 7561 - « Excédents reversés par les régies à autonomie financière ») et 394 737 € en section d'investissement (au compte 1068 - « Excédents de fonctionnement capitalisés »). Faute d'une motivation explicite, cette opération apparaît essentiellement dictée par la nécessité d'améliorer l'équilibre financier du budget principal 2009, un nouveau recours à l'emprunt apparaissant peu opportun compte tenu de l'endettement comparativement élevé de la commune.

La neutralisation de ce reversement dégrade à due concurrence les résultats de l'exercice 2009.

La chambre rappelle que le budget d'un service public à caractère industriel et commercial (SPIC) n'a pas vocation à alimenter le budget de la collectivité de rattachement. Il s'agit d'une disposition essentielle en matière de sincérité des comptes, rappelée par le code général des collectivités territoriales qui n'admet que quelques exceptions, encadrées.

Le reversement de l'excédent du budget annexe au budget principal ne peut concerner que le solde d'exécution de la section d'exploitation : l'article R. 2221-48-A du CGCT dispose que « *le résultat cumulé défini au B de l'article R. 2311-11 est affecté, lorsqu'il s'agit d'un excédent : (...) 3° Pour le solde, au financement des dépenses d'exploitation ou d'investissement, en report à nouveau ou au reversement à la collectivité locale de rattachement* », le résultat cumulé défini au B de l'article R. 2311-11 étant « *le résultat de la section de fonctionnement (...)* ».

En outre, le transfert du résultat excédentaire cumulé de la seule section d'exploitation est possible sous réserve que trois conditions soient remplies :

- Le reversement de l'excédent ne peut intervenir qu'après couverture du besoin de financement dégagé par la section d'investissement du budget annexe.

- Le reversement n'est possible que si l'excédent n'est pas nécessaire au financement des dépenses d'investissement ou d'exploitation qui devraient être réalisées à court terme par le SPIC (article R. 2221-90-A du CGCT). « *Le conseil municipal ne saurait, sans entacher sa délibération d'une erreur manifeste d'appréciation, décider le reversement au budget général des excédents du budget annexe d'un SPIC qui seraient nécessaires au financement des dépenses d'exploitation ou d'investissement devant être réalisées à court terme* » précise le Conseil d'Etat dans un arrêt du 9 avril 1999 *Commune de Bandol*.

- L'excédent dégagé au sein du budget du SPIC doit être ponctuel et ne saurait résulter de la fixation, à dessein, d'un tarif trop élevé. En effet, le prix payé doit refléter la réalité des coûts, en application du principe selon lequel l'usager n'a pas à financer des dépenses incombant au contribuable. C'est la jurisprudence du Conseil d'Etat rappelée dans l'arrêt *Ville de Saint-Etienne* (30 septembre 1996). En conséquence, une situation d'excédent durable doit prioritairement conduire à réduire, même de façon momentanée, le prix de l'eau, voire dans tous les cas à l'ajuster en fonction du coût réel du service.

Il n'est pas certain que ces conditions étaient remplies dans le cas présent, comme le soulignent les différentes alertes du trésorier. Pour autant, l'opération de transfert a été réalisée à hauteur de 500 000 €.

Sans méconnaître le jugement rendu par le tribunal administratif de Nîmes dans un arrêt du 2 juillet 2010, la chambre souligne que l'opération de transfert de l'excédent du budget annexe vers le budget principal est contraire au principe de sincérité des comptes et a eu pour conséquence d'améliorer artificiellement le résultat 2009 du budget principal de la commune dont l'équilibre financier n'était alors pas assuré.

3.2.4 Les engagements hors bilan

La commune a, par délibération du 5 mai 2010, accepté la garantie d'emprunt de la société NEOLIA, société anonyme gestionnaire de logements sociaux, à hauteur de 6 020 695 €⁸ pour l'acquisition et l'amélioration de 30 logements (résidence du Pont Romain).

Le code général des collectivités territoriales précise, en ses articles L. 2252-1 et D. 1511-32, les trois ratios prudentiels à respecter lors de l'octroi d'une garantie d'emprunt à un organisme privé :

- un plafond de 50 % des ressources réelles de fonctionnement,
- l'obligation de provisionner (partiellement),
- une limite de 10 % d'encours auprès d'un débiteur.

⁸ Il s'agit de deux PLS (prêt locatif social).

Cependant, l'article L. 2252-2 du CGCT dont l'interprétation, suite à une jurisprudence de la Cour administrative d'appel de Bordeaux, est donnée par la circulaire d'application NOR/INT/B06/00041/C du 26 avril 2006 relative aux garanties d'emprunt accordées par les collectivités territoriales et leurs groupements, précise que ces ratios ne sont pas applicables notamment « pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements bénéficiant d'une subvention de l'Etat ou réalisées avec le bénéfice de prêts aidés par l'Etat ou adossés en tout ou partie à des ressources défiscalisées ».

Le prêt locatif social est un prêt aidé de l'Etat qui s'adresse aussi bien aux bailleurs sociaux qu'aux investisseurs privés. Il est financé par des fonds d'épargne centralisés à la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Il peut être distribué directement par la CDC ou par d'autres banques.

Au cas d'espèce, les ratios de prudence ne s'appliquent donc pas et la commune est en droit de garantir à hauteur de 6 M€. Elle possède en contrepartie une hypothèque sur l'ensemble des immeubles et dispose d'un droit de regard sur le choix des locataires pour 6 logements (soit 20 % du parc). En outre, l'opération en question sur laquelle le présent rapport reviendra ultérieurement a donné lieu à la cession par la commune à NEOLIA d'un terrain pour un prix (120 000 €) très supérieur à l'estimation de France Domaine au bénéfice du budget de la commune.

3.2.5 La tenue de l'inventaire / réforme des biens

La chambre n'a pu que constater l'absence d'inventaire partagé avec les services de la trésorerie jusqu'en 2008 et une tenue approximative de celui-ci depuis cette date. Cette situation n'est pas sans conséquence sur le mode de calcul des plus-values ou moins-values de cessions sur lesquelles le présent rapport reviendra dans le cadre de la politique foncière.

3.2.6 La comptabilisation des travaux en régie

La constatation des travaux en régie est un moyen de comptabiliser en investissement les travaux réalisés par la collectivité elle-même (sans avoir à recourir à un prestataire externe). Cette procédure permet de transformer des charges de fonctionnement en immobilisation, de telle sorte que la valeur de l'immobilisation produite figure au bilan et peut dès lors bénéficier du fonds de compensation pour la TVA.

L'instruction budgétaire et comptable M14 définit la réglementation applicable en matière de travaux en régie. Les dépenses (achats de matériel de fournitures, locations de matériel, main d'œuvre...) sont constatées en fonctionnement et sont, en fin d'exercice, transférées aux comptes 21 ou 23 par le crédit du compte 722, par le biais d'une opération comptable d'ordre.

La collectivité doit joindre un état détaillé (n° mandat, montant, compte d'imputation...) et, pour les dépenses de main d'œuvre, présenter un décompte des heures de travail précisant les tarifs horaires retenus selon la catégorie de personnel.

La commune présente les montants suivants sur la période :

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
En euros	16 607,75	15 636,75	16 824,29	4 263,64	8 590,17	22 211,32

Source : compte de gestion

Les états demandés auprès de la commune, car non joints ni aux titres du compte 722 ni au compte administratif comme le prévoit l'instruction M14, font apparaître un manquement à la règle. En effet, aucune dépense de main d'œuvre n'a été constatée sur la période et, pour les années 2006 à 2008, toutes les imputations indiquées figurent aux subdivisions du compte 615 (le chapitre 61

correspond aux prestations extérieures), ce qui est contradictoire avec la définition même des travaux en régie.

La chambre ne peut que demander l'application de la réglementation en matière de travaux en régie.

4 POLITIQUE FONCIERE

Le nombre important de transactions immobilières réalisées par la commune a appelé l'attention de la chambre.

Des divergences parfois très significatives entre le prix d'acquisition ou le prix de cession et l'estimation de France Domaine sont apparues.

Au-delà des effets potentiellement inflationnistes de la politique menée par la commune, la chambre s'est efforcée d'identifier les motivations sous-jacentes aux opérations d'acquisitions et de cessions qui ne ressortent pas toujours clairement des délibérations.

4.1 Les acquisitions foncières

La commune a réalisé de nombreuses acquisitions foncières sur la période examinée. Les observations portent notamment sur l'estimation du prix, la destination des biens et l'information de l'assemblée délibérante.

Les numéros et surfaces des parcelles figurant dans le présent rapport reposent sur les actes notariés.

4.1.1 Evolution du patrimoine immobilier

4.1.1.1 *Le montant des immobilisations est en nette hausse*

L'actif du bilan et la balance des comptes de gestion permettent d'approcher l'évolution du patrimoine immobilier de la commune.

L'examen des bilans des comptes de gestion depuis 2006 met en exergue une forte augmentation des acquisitions de terrains (211) ainsi qu'une progression soutenue des constructions immobilisées (213).

L'exercice 2007 enregistre les hausses les plus importantes : le montant des acquisitions de terrains double et celui des constructions augmente de 12 %.

Il convient de noter que les acquisitions réalisées dans le cadre de la loi Bachelot sont imputées sur le compte 2138.

Le détail des immobilisations figure en annexe.

4.1.1.2 *Le bilan des acquisitions et des cessions est annexé au compte administratif*

Aux termes de l'article L. 2241-1 du CGCT, l'acquisition d'un bien est conditionnée par une décision de l'organe délibérant de la collectivité territoriale :

« Le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune (...).

Le bilan des acquisitions et cessions opérées sur le territoire d'une commune de plus de 2 000 habitants par celle-ci (...) donne lieu chaque année à une délibération du conseil municipal. Ce bilan est annexé au compte administratif de la commune. ».

La délibération du 14 mars 2008 valide les délégations (notamment en matière d'urbanisme et de gestion du foncier) du conseil municipal au maire en application de l'article L. 2122-22 du CGCT.

Le bilan prévu par l'article L. 2241-1 du CGCT est systématiquement annexé au compte administratif à l'exception du bilan de l'exercice 2009 qui fait défaut.

4.1.2 Le prix de certaines acquisitions demeure supérieur à la valeur vénale du bien

4.1.2.1 Le cadre juridique : la consultation de France Domaine

En application des articles 4 et 5 du décret n° 86-455 du 14 mars 1986 relatif aux modalités de consultation de France Domaine (codifié aux articles L. 1311-9 à L. 1311-12 du CGCT), les collectivités doivent solliciter l'avis des services fiscaux lors d'une acquisition immobilière dont le montant dépasse 75 000 € :

Article 4

« L'avis du service des domaines doit être demandé avant toute entente amiable pour les projets d'opérations immobilières définis aux articles 5 et 6 quand ils sont poursuivis par les régions, les départements et les communes (...) ».

Article 5

« Les projets d'opérations immobilières visés aux articles 3 et 4 comprennent :

1° Les baux, accords amiables et conventions quelconques ayant pour objet la prise en location d'immeubles de toute nature ou de fonds de commerce d'un loyer annuel total, charges comprises, égal ou supérieur à une somme fixée par arrêté du ministre de l'Economie, des Finances et du Budget ;

2° Les acquisitions à l'amiable de droits immobiliers, de fonds de commerce et de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en pleine propriété d'immeubles ou de parties d'immeubles d'une valeur totale égale ou supérieure à une somme fixée par arrêté du ministre de l'Economie, des Finances et du Budget, ainsi que les tranches d'acquisition d'un montant inférieur, mais faisant partie d'une opération d'ensemble d'un montant égal ou supérieur à cette somme ».

Un arrêté du 17 décembre 2001 a fixé ce seuil à 75 000 € pour les acquisitions et à 12 000 € de loyer annuel.

Les contrôles effectués montrent que l'estimation du Domaine est systématiquement sollicitée à l'occasion de l'acquisition d'un bien dont la valeur est supérieure à 75 000 €.

L'acquisition d'une maison à vocation de musée fait néanmoins exception. Le présent rapport reviendra sur ce point.

Si l'avis de France Domaine ne lie pas la collectivité, le prix retenu par la commune ne doit pas, en toute logique, être disproportionné par rapport à la valeur vénale du bien.

Le montant de l'acquisition du bien doit être déterminé en fonction, d'une part, de sa valeur foncière et, d'autre part, de l'intérêt public local impliqué par son acquisition.

En application de l'article 10 du décret n° 86-455 susvisé, les collectivités territoriales doivent motiver les acquisitions dont le prix est supérieur à l'estimation de France Domaine :

« Lorsque les collectivités, établissements ou organismes énumérés à l'article 4 envisagent de passer un des actes ou d'accomplir une des formalités visées aux articles 5 et 6, paragraphes 2° et 3°, en retenant un montant supérieur à l'évaluation domaniale, l'organe délibérant de la personne morale

intéressée doit au préalable prendre une délibération motivée. Cette délibération est notifiée par le ou les préfets au directeur des services fiscaux du ou des départements de la situation des biens. ».

Par ailleurs, il ressort de la jurisprudence administrative que dans l'hypothèse où la commune ne serait pas en mesure de justifier sa décision de retenir un montant supérieur à celui évalué par les services fiscaux, celle-ci pourrait être considérée par le juge administratif comme entachée d'une erreur manifeste d'appréciation (TA Grenoble, 6 mai 1998, « Ferrand »).

4.1.2.2 Les acquisitions réalisées dans le cadre d'une opération d'aménagement : élargissement et rond-point de la RD 378

Les acquisitions réalisées dans le cadre de l'élargissement du rond-point de la RD 378

Par délibération du 16 janvier 2008, la commune a décidé l'acquisition de trois parcelles de terre cadastrées AR 13, AR 19, AR 20 dans le cadre de l'élargissement du rond-point de la RD 378.

Le conseil municipal a motivé les prix d'acquisition supérieurs à l'évaluation des services fiscaux par comparaison à ceux pratiqués en périphérie et en soulignant les coûts et les délais induits par des procédures d'appropriation judiciaire.

Zone	Référence cadastrale	Superficie m ²	Prix m ²	Montant	Estimation m ² TTC	Montant estimation TTC	Ecart %
1NA	AR 13	3 379	25	84 475	16	52 537	61 %
1NA	AR 19	1 663	25	41 575	16	25 856	61 %
1NA	AR 20	1 442	23	33 166	16	22 420	48 %

Source : mandats

Il semble difficile d'apprécier la marge de manœuvre de la commune dans les situations présentées ci-dessus d'autant que les courriers des propriétaires semblent laisser peu de place à la négociation. Il n'en demeure pas moins que l'écart avec l'estimation du Domaine est compris entre 48 % et 61 %.

Les acquisitions réalisées dans le cadre de l'amélioration de la desserte de la zone communautaire (élargissement de la RD 378)

Dans le cadre des travaux d'amélioration de la desserte de la zone d'activité communautaire réalisés par la communauté de communes, la commune de Gallargues s'est engagée à mettre à disposition le foncier nécessaire à la réalisation des travaux.

L'ensemble des parcelles acquises se situent en zone NC (zone agricole) et 3NA (zone d'urbanisation). Les services fiscaux ont évalué les biens à la demande de la commune. La valeur des parcelles non constructibles situées en zone 3 NA est évaluée à 7 € HT/m², soit 8,37 € TTC/m². Les parcelles de terre situées en zone NC sont quant à elles estimées à 0,91 € HT/m², soit, 1,09 € TTC/m².

Zone	Référence cadastrale	Superficie m ²	Prix m ²	Montant	Estimation m ² TTC	Montant estimation TTC	Ecart %
NC	B 1627	755	22	16 610	1,09	822	1 921 %
3 NA	B 1553 B 1555	174	26	4 532	8,37	1 457	211 %

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Gallargues-le-Montueux (30)

Zone	Référence cadastrale	Superficie m ²	Prix m ²	Montant	Estimation m ² TTC	Montant estimation TTC	Ecart %
NC	B 1611 B 1613 B 1615 B 1617	1 028	22	22 616	1,09	1 119	1 921 %
3 NA	B 1565	34	26	886	8,37	285	211 %
3 NA	B 1551 B 1567 B 1559 B 1557 B 1561 B 1563	2 656	25	66 400	8,37	22 236	199 %
NC	B 1571 B 1569	215	20	4 123	1,09	234	1 662 %
NC	B 1573	238	22	5 236	1,09	259	1 921 %
NC	B 1609 B 1631 B 1601 B 1605 B 1607 B 1603 B 1591 B 1593 B 1595 B 1597 B 1599	3 584	22	78 848	1,09	3 901	1 921 %
NC	B 1621 B 1625 B 1623 B 1619 B 1629	370	22	8 140	1,09	403	1 921 %
	TOTAL	9 054	23	207 391	entre 1 et 7 € HT	30 714	575 %

Source : mandats

Par délibération du 25 avril 2006, le conseil municipal a fixé le prix moyen d'acquisition à 23 € TTC /m², sans opérer de distinction entre les zones NC et 3 NA, bien qu'évaluées différemment par les services fiscaux.

Les parcelles situées en zone NC sont donc acquises à un prix 20 fois supérieur à l'estimation effectuée par les services fiscaux et les parcelles situées en zone 3 NA à un prix 3 fois supérieur. Le montant global représente, à la fin de l'opération, 7 fois la valeur vénale des parcelles. La dépense globale imputable aux acquisitions de terrains réalisées dans le cadre de l'élargissement de la RD 378 estimée par les services fiscaux à 30 700 € s'élève finalement à 207 000 € suite à la décision de la collectivité.

L'argumentation qui invoque les coûts directs et indirects qui résultent des procédures d'appropriation judiciaire des parcelles de terres nues et non constructibles paraît contestable quand la commune décide d'acquérir des terrains à un prix 7 fois supérieur à celui estimé par les services fiscaux. Il semble, en outre, qu'aucun caractère d'urgence ne justifie la « surenchère » pratiquée par la collectivité.

Acquisition de parcelles supplémentaires non concernées par l'opération d'aménagement de la RD 378

Outre les terrains acquis à des montants 7 fois supérieurs à l'estimation, le conseil municipal a décidé, à la demande de certains propriétaires, de se porter également acquéreur de surfaces qui ne sont pas concernées par l'opération d'aménagement de la RD 378.

Par délibération du 2 avril 2008, le conseil a ainsi approuvé l'acquisition de la totalité de la parcelle AR 27 d'une surface de 477 m² frappée d'alignement pour 259 m², à un coût de 10 971 €

Dans cet exemple, la commune a acquis 218 m² supplémentaires pour un montant de 5 014 €

Le conseil a également approuvé par délibération du 16 janvier 2008, l'acquisition de la totalité de la parcelle AR 28 d'une surface de 847 m² frappée d'alignement pour un montant de 19 481 €. D'après le courrier du maire en date du 8 février 2008 adressé au propriétaire, la surface frappée par l'élargissement était de 304 m². La commune a donc acquis 543 m² de surface supplémentaire pour un montant de 12 489 €

La chambre relève que les parcelles acquises à la demande des propriétaires ont été achetées au même prix que celles prévues par l'opération d'aménagement, prix très supérieur à la valeur vénale telle qu'estimée par France Domaine.

4.1.2.3 Les acquisitions de terrains pour l'implantation des ateliers municipaux

Le 27 janvier 2007, la commune s'est portée acquéreur d'un terrain cadastré AB 1562 classé en zone UC (urbanisation aérée) d'une surface de 1 460 m² pour un montant de 300 000 € afin d'y relocaliser les ateliers municipaux.

L'étude réalisée par France Domaine évalue le bien à 190 000 € HT, comprenant un coût de démolition de l'ordre de 17 000 €

Cette acquisition d'un hangar à usage d'atelier avec terrain pose un double problème :

- un diagnostic technique défavorable qui relève la présence d'amiante ainsi que des risques d'inondations ;
- le prix estimé à 190 000 € HT par France Domaine et relevé à 300 000 € TTC par la commune : soit une différence de 72 760 € TTC.

Par délibération du 29 novembre 2006, le conseil municipal justifie l'écart entre la valeur vénale et la valeur d'acquisition du bien par les motivations suivantes :

- l'utilité d'obtenir la maîtrise globale d'un secteur, la commune étant déjà propriétaire du foncier avoisinant ;
- le prix d'acquisition ne s'écarte pas du marché immobilier local de terrains situés dans la même zone ;
- l'utilisation immédiate pour les services techniques du terrain et du bâtiment.

La chambre n'est pas convaincue par l'argument qui invoque l'utilisation immédiate des ateliers municipaux en raison des travaux de désamiantage qu'il était nécessaire d'effectuer. Au demeurant, l'étude des opérations d'investissement réalisée dans le cadre de l'analyse financière (cf. supra) fait clairement apparaître que plus de trois années se sont écoulées entre l'acquisition du site (janvier 2007) et l'achèvement des travaux (2010).

Les motifs cités à l'appui de la délibération apparaissent fragiles pour justifier un prix d'acquisition supérieur de 60 % à l'estimation du Domaine.

La commune souligne, pour sa part, la plus-value réalisée par la vente des terrains générée par la relocalisation des ateliers municipaux (cf. infra).

4.1.3 Acquisition de parcelles dont la destination ne paraît pas clairement définie / dont l'affectation n'est pas aboutie ou qui restent inexploitées...

4.1.3.1 Acquisition de la parcelle AH 225 affectée à un emplacement réservé

Contexte

Le 19 mars 2008 la commune s'est porté acquéreur d'une parcelle cadastrée AH 225 située en zone UC (urbanisation aérée) d'une surface de 1 473 m² pour un montant de 147 300 € (conforme à l'estimation des services fiscaux). D'après le POS applicable, la parcelle constituait l'emplacement réservé n° 14, initialement affecté à l'extension du cimetière par la création d'un parc de stationnement.

La délibération du 14 novembre 2007 validant cette acquisition n'est pas motivée et ne précise pas la destination de ce terrain qui jouxte le cimetière.

En août 2009, la commune décide de mettre en vente la parcelle acquise un an auparavant. Il semble donc que cette acquisition constitue uniquement un moyen pour la commune de réaliser une plus-value.

Si les textes ne prévoient pas la motivation d'une acquisition de façon explicite, l'information de l'assemblée délibérante et son approbation, le cas échéant, impliquent de déterminer la destination ainsi que les motifs de l'acquisition.

La chambre a relevé deux offres d'achat à un prix supérieur de 40 % à 60 % par rapport au prix d'acquisition.

Par délibération du 7 août 2009, le conseil décide de céder une partie de la parcelle AH 225 d'une surface totalisant 300 m² pour un montant de 69 000 €, soit 230 €/m². Une estimation du Domaine avait évalué la parcelle à seulement 120 € HT/m². La vente n'est à ce jour pas conclue, et la plus-value attendue n'est donc pas constatée. Par courrier du maire en date du 28 juillet 2011, l'intéressé est mis en demeure d'exécuter son offre d'acquisition.

La commune a reçu une seconde offre d'achat en date du 14 mai 2010 d'une société de promotion immobilière, portant sur la totalité de la parcelle AH 225 et pour un montant de 250 000 € HT, par courrier daté du 14 mai 2010 enregistré en mairie le 24 novembre 2011. Cette offre est néanmoins soumise à la condition qu'aucune entrave juridique, technique ou financière (comme un emplacement réservé) ne contrarie la délivrance d'un permis de construire.

Le projet de revendre cette parcelle étant contrarié par la réglementation de l'emplacement réservé prescrite par le POS, le conseil municipal, par délibération du 27 juillet 2011, a approuvé la levée partielle de l'emplacement réservé.

Cadre juridique

Les articles L. 123-1 à L. 123-20 du code de l'urbanisme prévoient le champ d'application des plans locaux d'urbanisme.

Les dispositions législatives et réglementaires ont été réformées au 13 janvier 2011.

La réglementation de l'emplacement réservé était, avant le 13 janvier 2011, régie par les dispositions de l'article L. 123-1 (8^{ème} alinéa) du code de l'urbanisme :

« Les plans locaux d'urbanisme comportent un règlement qui fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 121-1, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, délimitent les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et définissent, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions.

(...)

A ce titre, ils peuvent :

(...)

8° Fixer les emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts ; ».

En application de l'article R. 123-32 du code de l'urbanisme, les constructions étaient proscrites, à l'exception de celles prévues par l'article L. 423-1 du même code.

Cet emplacement réservé a connu de nombreuses modifications successives de la réglementation prescrite.

La modification du POS : réduction de l'emplacement réservé n° 14

Par délibération du 27 juillet 2011, le conseil municipal a décidé de réduire l'emplacement n° 14 initialement réservé au cimetière, en appliquant les dispositions de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme.

L'emplacement a ainsi été réduit de 1 071 m² (soit 72,71 %). Les 402 m² restants ont été affectés au parc de stationnement du cimetière.

La délibération du 10 août 2011 validant la modification du POS motive la réduction de l'emplacement réservé n° 14 en expliquant qu'à l'origine, une surface plus importante que celle réellement utilisée par le stationnement des véhicules avait été réservée, « *par précaution* », « *en l'absence de projet* ».

La modification du POS repose, en outre, sur le constat effectué par un « *garde assermenté préposé à la police des inhumations* » (le garde champêtre de la commune) établissant que le nombre réduit d'enterrements et le nombre important de concessions disponibles augmentent la surface disponible dans les cimetières de la commune (et limitent l'intérêt d'une extension importante du cimetière).

Il ressort de la jurisprudence administrative (*CE*, 17 mai 2002, *Mme Kergall*) que le maintien d'un emplacement réservé qui n'apparaît pas justifié peut être considéré par le juge administratif comme une erreur manifeste d'appréciation. Ainsi, dans une jurisprudence du 25 mai 2004 *M. Alain Giroud c/ Commune de Saint-Clair-de-la-Tour*, la Cour administrative d'appel de Lyon a considéré comme entachée d'erreur manifeste d'appréciation la création d'un emplacement réservé de 9 000 m² pour un parc de stationnement et l'aménagement d'un carrefour qui n'était pas justifiée au moment de la création.

Le POS de Gallargues instituait donc un emplacement réservé « *par précaution* » au profit de la commune sur la base d'un projet flou d'agrandissement du cimetière. La levée progressive de l'emplacement réservé s'est faite au gré des opportunités de vente.

La destination de cette acquisition est représentative de la politique foncière de la commune qui se comporte en investisseur immobilier.

En réponse, l'ordonnateur fournit un jugement récent (2 mai 2012) du tribunal administratif de Nîmes qui n'est pas de nature à remettre en cause le sens des observations de la chambre.

4.1.3.2 Exercice du droit de préemption pour l'acquisition d'une maison destinée à exposer une collection poste-télécom, actuellement fermée au public

Le droit de préemption permet aux collectivités publiques d'acquérir en priorité un bien mis en vente par un propriétaire. Ce droit permet aux collectivités publiques d'intervenir sur le marché foncier en évitant les procédures d'expropriation.

Il convient de distinguer le droit de préemption à des fins d'aménagement urbain et le droit de préemption mis en œuvre dans les espaces naturels sensibles des départements, dont la vocation est de renforcer la protection des espaces naturels contre les excès de l'urbanisation.

La loi du 18 juillet 1985 distingue deux droits de préemption à des fins d'aménagement urbain en fonction des zones d'application : le droit de préemption exercé dans les zones d'aménagement différé (ZAD) et le droit de préemption urbain (DPU).

En date du 23 janvier 2008, la commune s'est porté acquéreur d'une propriété de deux étages, cadastrée AB 175, d'une superficie de 106 m² et au prix de 119 000 € dans le cadre de l'exercice de son droit de préemption urbain.

Le champ de l'exercice du droit de préemption est clairement défini par les textes. Aux termes de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, le droit de préemption urbain est exercé en vue de la réalisation des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1 du même code qui énumère de manière large les actions en opérations d'aménagement :

« Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. ».

Il semble que les motivations évoquées dans la délibération n° 2007-052 du 6 juin 2007 concernant l'acquisition de ce terrain en vue de l'exposition d'une collection poste-télécom, ne soient pas pleinement conformes à ces dispositions. Il ressort en effet :

« Monsieur le maire présente au conseil la déclaration d'intention d'aliéner l'immeuble cadastré A 175 notifié le 17 avril 2007 à la commune dans le cadre de la procédure instituée dans son secteur urbain d'intervention qui autorise dans un délai légal de 2 mois, quand elle estime que l'intérêt public le justifie l'exercice de son droit de préemption.

(...)

un consensus s'établit pour dire que cet immeuble présente un intérêt certain pour la commune, dès lors que cette dernière a fait l'acquisition en mai 2005 d'une collection « poste-télécom » et cherchait un lieu de mise en valeur de cette collection et qu'au surplus cette bâtisse jouxte la « tour romaine », bâtiment communal protégé au titre de la législation sur les monuments historiques, sur lequel fut installé le télégraphe Chappe au 18^{ème} siècle. ».

D'après l'inventaire transmis par le comptable sous format Excel (654^{ème} ligne n° d'inventaire O5MU01, imputation au compte 2161), le montant de la collection de postes téléphoniques citée (ainsi que divers objets ayant trait aux PTT) s'élève à 7 622 €.

L'ouverture d'un éventuel musée ne sera possible que lorsque le bâtiment sera habilité à recevoir du public, ce qui nécessite la réalisation de travaux d'aménagement.

Ce bâtiment, acquis en janvier 2008 et affecté au musée de la commune, reste donc fermé au public pour une durée indéterminée.

L'inutilisation / inexploitation de ce bâtiment près de quatre ans après conduit à s'interroger et à relativiser la notion d'intérêt public telle que citée dans la délibération, ainsi que l'usage du droit de préemption qui en résulte. *A minima*, une certaine insécurité juridique règne autour de cette acquisition.

La chambre note, par ailleurs, l'omission de la demande par la commune de l'évaluation des services fiscaux, ce qui constitue une anomalie à la transaction.

4.1.3.3 Autres locaux inexploités dont la commune est propriétaire

Un certain nombre de bâtiments, propriétés de la commune, sont à ce jour inexploités. Il s'agit notamment de :

- la maison dite « Bruillard », place du vieux temple (n° d'inventaire 2PH2 ; valeur brute = 108 631,90 €) ;
- la gare SNCF (n° d'inventaire 2MS2 ; valeur brute = 66 828,69 €) ;
- la maison dite « Turquay », rue des remparts ;
- la maison dite « Moreno », place des halles.

L'ordonnateur indique que les acquisitions non affectées pourraient faire, le cas échéant, l'objet d'une cession à un prix supérieur. La chambre considère qu'elles constituent pour l'heure des immobilisations n'apportant aucun bénéfice à la commune et que les perspectives de profit sont, par définition, aléatoires.

4.1.4 Les acquisitions réalisées dans le cadre des articles L. 561-1 à L. 561-5 du code de l'environnement (loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003)

La loi du 30 juillet 2003 a introduit la possibilité, pour les communes, de recourir au fonds de prévention des risques naturels majeurs pour financer l'acquisition amiable de biens dont la situation les rendrait éligibles à la procédure d'expropriation.

Les articles L. 561-1 à L. 561-5 du code de l'environnement prévoient le financement de ces acquisitions par le fonds de prévention des risques naturels majeurs qui assure le remboursement des dépenses engagées par la commune.

Au cours de la période examinée, la commune a réalisé les acquisitions suivantes :

	2007	2008	2009	total
Montant	453 035	43 000	293 295	789 330
Superficie m ²	7 832	30 184	23 052	61 068

Sources : CA, mandats

L'ordonnateur précise que les terrains sont majoritairement destinés aux activités d'épandage, en cohérence avec le plan de valorisation contrôlé des déchets d'assainissement.

4.2 Les cessions

4.2.1 Les produits des cessions foncières

Les produits de cessions foncières (classe 7) se caractérisent par une activité accrue en valeur en 2010. Deux cessions importantes sont réalisées durant cet exercice :

2006	2007	2008	2009	2010	Pour info 2011
néant	46 470	34 530	12 484	1 200 000	néant

Sources : CA et comptes de gestion

Il est rappelé que les plus-values de cessions des communes ne sont pas imposées.

4.2.2 Le cadre juridique

L'article L. 2241-1 du CGCT précise les conditions dans lesquelles France Domaine doit être consulté en matière d'aliénation d'un bien immobilier de la commune : « *Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. Le conseil municipal délibère au vu de l'avis du service des domaines* ».

4.2.3 La cession à un bailleur social

Le 2 octobre 2010, la commune a cédé un terrain à bâtir cadastré AH 252, d'une surface de 523 m², situé en zone UC du POS, pour un montant de 120 000 € à une SA de HLM.

Cette société a également acquis, en décembre 2008, 30 logements occupés (courrier de la société en date du 23 février 2008 et acte de vente) par le biais d'un prêt PLS rentrant dans le champ du logement social.

L'acte de vente intègre des éléments concernant l'antériorité du bien, apportant ainsi des éclaircissements sur l'origine de la plus-value réalisée par la commune.

La parcelle AH 252 est issue des parcelles anciennement cadastrées D 1996 d'une surface de 536 m² et D 1994 d'une surface de 74 m². La commune a acquis ces parcelles au prix de 5 335,12 € aux termes de trois délibérations en date des 18 mai 2000, 24 juillet et 13 août 2002, visées dans l'acte de vente. L'exercice du droit de préemption initialement décidé n'a finalement pas été mis en œuvre, la vente ayant été conclue à l'amiable.

D'après la délibération en date du 18 mai 2000, la parcelle acquise était destinée à un aménagement d'intérêt public. Aucune motivation ne vient étayer le retrait du droit de préemption près de deux ans plus tard (délibération d'annulation du 13 août 2002). Il est vrai que l'absence de projet précis aurait rendu plus que fragile l'utilisation du droit de préemption.

Au final, la commune a ainsi réalisé une plus-value conséquente de 114 664,28 € correspondant à 20 fois le prix d'acquisition.

La chambre regrette que cette cession ne semble pas avoir donné lieu à une mise en concurrence (non obligatoire cependant) et, surtout, s'interroge sur l'exercice avorté du droit de préemption. La commune n'a réalisé aucun aménagement d'intérêt public et s'est contentée de revendre le bien à un acquéreur – certes bailleur social – au prix du marché. Le précédent propriétaire (le cas échéant, ses héritiers) aurait été fondé à demander la rétrocession de son bien préempté pour non-affectation aux fins définies par le code de l'urbanisme.

4.2.4 La cession à un promoteur immobilier

4.2.4.1 Le contexte

Par délibération du 18 mars 2009, le conseil municipal approuve la création d'un lotissement sur le site des anciens ateliers municipaux et de deux entreprises locataires, en décidant de vendre les parcelles AL 244, 245, 247, 248 d'une surface totalisant 1 000 m² de terrain divisés en 5 lots et situés en zone UEr du POS. Le montant de la cession est estimé à 272 800 €.

Par une délibération en date du 12 octobre 2009 annulant et remplaçant celle du 18 mars 2009, le conseil décide de céder les parcelles 246, 249 et 172 à un promoteur immobilier en vue de les

aménager en y intégrant les parcelles mentionnées dans la délibération du 18 mars 2009. La surface arrêtée pour cession à la société d'aménagement totalise finalement 5 974 m².

4.2.4.2 Les modifications du POS liées à la cession

Le POS de la commune de Gallargues a été approuvé le 8 janvier 1981. Il a subi 4 révisions et 12 modifications.

En vue de réaménager l'entrée du village, suite à la relocalisation des ateliers municipaux et de deux entreprises, le conseil municipal a décidé de prescrire les 10^{ème} et 11^{ème} modifications du POS, portant notamment sur la zone UE.

Les parcelles situées en zone UE du POS sont organisées en sous-secteurs. Il s'agit, à l'origine, d'une zone couvrant des terrains initialement réservés aux activités multiples (artisanales, commerciales et de services) qui n'auraient pas leur place en zone d'habitat. Le secteur UEr a pour objectif d'admettre l'habitat dans une zone d'activité. Il est légitime de s'interroger sur la cohérence de l'introduction d'une zone d'habitat dans une zone destinée à l'implantation d'activités multiples.

Il convient de noter que le secteur UEr présente un risque d'inondation.

La 10^{ème} modification du POS

La 10^{ème} modification, approuvée par délibération du conseil municipal en date du 19 décembre 2007, admet la construction d'habitations dans un secteur initialement affecté aux activités multiples. Le secteur UEr est localement soumis à un aléa fort d'inondation.

La 10^{ème} modification est motivée par la relocalisation sur un autre site des entreprises en activité sur ce secteur et le risque, pour ce secteur, de tomber dans l'abandon.

Le conseil général émet un avis défavorable dans son courrier du 26 novembre 2007, au terme de la procédure de consultation. Concernant la zone UEr, cet avis porte notamment sur les points suivants :

- Le risque inondation

« Il convient en préalable de noter que le secteur se situe en zone de risque inondation, dont l'aléa n'est pas ici précisé. Le rapport de présentation est particulièrement discret en la matière, ce qui nuit gravement à l'information délivrée. »

- L'affectation et la destination du terrain

« Il convient de noter que le secteur est initialement affecté à l'activité multiple (artisanat, commerce, service). L'urbanisation à des fins d'habitation altère le caractère initial de cette zone située à proximité de la voie ferrée et de la RD 12, sans réelle justification. »

Le commissaire enquêteur chargé de l'enquête publique donne néanmoins un avis favorable à la modification du POS en invoquant les travaux d'amélioration prévus par la commune contre les inondations.

La commune s'est par ailleurs engagée, à la demande des services de l'Etat, à proscrire les constructions d'habitations dans des secteurs soumis en zone d'aléa fort du PPRI (plan de prévention du risque inondation) en cours d'élaboration.

La 11^{ème} modification du POS

Par délibérations du 18 mai et du 7 août 2009, le conseil municipal a approuvé la 11^{ème} modification du POS qui élargit les possibilités d'occupation du secteur UEr préalablement ouvert à l'habitation lors de la 10^{ème} modification du POS.

La 11^{ème} modification opère les changements suivants :

- la zone UE ne couvre plus des terrains « réservés à des activités multiples (artisanales, commerciales et de services) » mais « autorise » l'occupation des terrains par des activités multiples ;
- une partie de la parcelle 246 ainsi que la parcelle 247, antérieurement classées en secteur UCr sont rattachées à la zone UE ;
- la prescription du secteur UEr selon laquelle la superficie minimale des terrains à la construction ne pouvait être inférieure à 1 000 m², est levée par l'introduction d'une exception à cette norme stipulant que les dispositions de l'article R. 123-10-1 du code de l'urbanisme⁹ (création de lotissements) primeront sur les prescriptions du POS.

Au terme d'une enquête publique, le commissaire enquêteur en charge du dossier émet un avis favorable à la modification du POS.

Afin d'adapter la construction au risque d'inondation, la commune modifie le permis d'aménager conformément aux préconisations du service urbanisme de la DDTM (direction départementale des territoires et de la mer) par arrêté du 20 juillet 2010.

Ces modifications successives du POS qui restent peu lisibles pour des non-initiés peuvent être résumées comme suit :

- la zone d'habitat a été introduite dans une zone destinée à l'implantation d'activités multiples ;
- la zone d'habitat n'est pas exempte du risque d'inondation.

4.2.4.3 La cession

Le 29 janvier 2010, le terrain fait l'objet d'une demande de permis d'aménager. Ce permis accordé par la mairie le 16 mars 2010 autorise la création de 27 lots pour une SHON (surface hors œuvre nette) de 3 481 m².

Le 19 juillet 2010, la commune cède à la société de promotion immobilière plusieurs terrains constructibles à usage d'habitation cadastrés :

- en totalité : AL 244 - 247 - 248 d'une superficie globale de 1 001 m² ;
- en partie : AL 172 - AL 246 - AL 249 d'une superficie globale de 4 946 m².

Le montant de la cession s'élève à 1 080 000 € pour une superficie globale de 5 947 m². Un acompte de 200 000 € est versé le 23 novembre 2009 par l'acquéreur, conformément à la promesse de vente.

Il semble que cette cession était envisagée plus tôt mais que la commune ait décidé de retirer le bien de la vente compte tenu des conditions défavorables du marché immobilier. La chambre se demande donc si ce type d'opération assimilée à de la spéculation foncière est d'intérêt communal même si elle s'avère favorable aux deniers publics.

⁹ « Dans le cas d'un lotissement ou dans celui de la construction, sur un même terrain, de plusieurs bâtiments dont le terrain d'assiette doit faire l'objet d'une division en propriété ou en jouissance, les règles édictées par le plan local d'urbanisme sont appréciées au regard de l'ensemble du projet, sauf si le règlement de ce plan s'y oppose. ».

4.2.4.4 L'estimation de France Domaine

France Domaine a estimé, en réponse à un courrier du maire en date du 17 septembre 2009, la valeur des parcelles AL 244 - 245 - 246 - 247- 249p et 172p issues d'une division de la parcelle AL 173, d'une superficie de 6 700 m², à 807 300 € TTC (courrier du 28 septembre 2009).

La commune a donc réalisé la cession à un prix beaucoup plus avantageux que l'estimation qui portait, en outre, sur une surface supérieure de 753 m² à celle vendue.

5 LES SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS

5.1 Les associations subventionnées par la commune

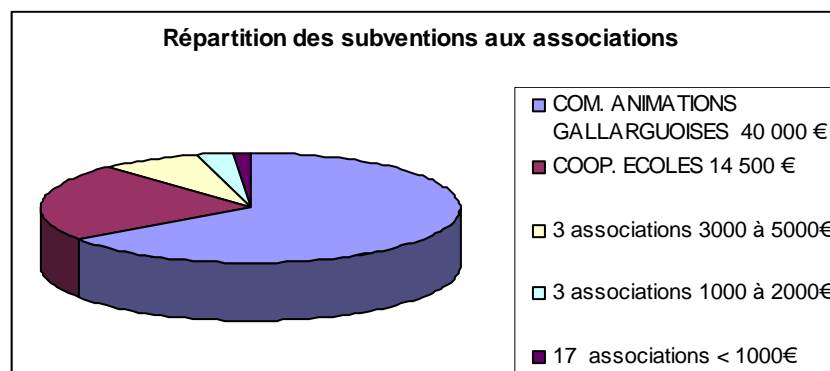
Les subventions accordées par la commune de Gallargues aux associations (enregistrées au compte 6574) représentent en moyenne 71 000 € par an pour la période 2006-2010.

	2006	2007	2008	2009	2010
Subventions associations 6574	64 059	66 939	69 071	77 802	76 892

Source : comptes de gestion

Le montant des subventions attribuées en 2009 augmente de 13 %, hausse en grande partie imputable à l'attribution d'une subvention complémentaire de 10 640 € versée à l'association du patrimoine et prévue par la décision modificative du budget en date du 7 août 2009.

En 2010, 25 associations bénéficient de subventions dont la répartition peut être retracée dans le diagramme suivant :



17 associations reçoivent une subvention inférieure à 1 000 €, 6 bénéficient d'une subvention comprise entre 1 000 € et 5 000 €.

Les coopératives d'écoles maternelle et élémentaire bénéficient également de 14 400 € de subventions. Après examen de mandats, il apparaît que les subventions accordées sont réparties de la manière suivante :

ECOLE MATERNELLE	
NOEL	5 580
RESIDUEL NOEL 2009	870
ECOLE ELEMENTAIRE	
VOYAGES	5 520
COOPERATIVE	2 056
CLASSE DECOUVERTE	376
TOTAL	14 402

Une association, dénommée Comité d'animations gallarquois, bénéficie à elle-seule d'une subvention représentant plus de la moitié du montant global attribué aux associations par la commune.

D'après les comptes rendus des séances du conseil municipal, les conseillers faisant partie d'une association se retirent du vote des subventions concernées.

5.2 L'absence de demande de subvention formalisée et de documents permettant la connaissance des associations subventionnées

Lors des contrôles sur place, la chambre a pu constater qu'aucun suivi (ni procédure formalisée) n'était effectué par la commune sur les associations subventionnées. La commune s'est trouvée, dans un premier temps, dans l'incapacité de produire des documents relatifs aux associations. Elle a sollicité, à la demande de la chambre, les associations subventionnées afin d'obtenir les derniers bilans financiers et procès-verbaux d'assemblées générales.

L'absence de dossier conduit également à s'interroger sur l'information de l'assemblée délibérante au moment de l'attribution des subventions même si la taille de la commune rend sans doute leur activité plus lisible. Il semblerait que la commune reconduise chaque année les subventions antérieurement attribuées sans apprécier l'activité réelle de l'association et son « retour sur investissement ».

5.3 L'absence de convention à l'appui de l'attribution d'une subvention supérieure à 23 000 € versée au Comité d'animations gallarquois

Aux termes de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, « *L'autorité administrative qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret, conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée* ».

Aux termes du décret d'application n° 2001-495 du 6 juin 2001 de la loi précitée relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques, « *L'obligation de conclure une convention, prévue par le troisième alinéa de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000, s'applique aux subventions dont le montant annuel dépasse la somme de 23 000 euros* ».

Le montant de la subvention versée chaque année par la commune au Comité d'animations Gallarquois est compris entre 35 000 € et 40 000 € au cours de la période examinée. Cette subvention, qui représente la moitié du montant total des subventions accordées, ne fait l'objet d'aucune convention passée avec la commune.

Il convient par ailleurs de relever l'absence de subvention formelle émanant de l'association.

L'association ne rend, par ailleurs, aucun compte rendu de son activité et de sa comptabilité.

A la demande de la chambre, la commune s'est procuré le procès-verbal de l'assemblée générale 2010 qui s'est tenue le 11 février 2011 ainsi qu'un état des dépenses de l'association.

La part des subventions communales attribuées constitue l'essentiel des recettes de l'association. La fête de la Saint-Martin représente près de la totalité de la subvention accordée.

La chambre ne peut que relever l'absence des pièces prévues par la réglementation s'agissant d'une subvention d'un montant conséquent.

5.4 Les mises à disposition et autres avantages en nature

En plus des subventions accordées, la collectivité met gratuitement à disposition des associations certains locaux / équipements communaux.

Les dispositions de l'article L. 2144-3 du code général des collectivités territoriales prévoient que « *des locaux communaux peuvent être utilisés par les associations, syndicats ou partis politiques qui en font la demande. Le maire détermine les conditions dans lesquelles ces locaux peuvent être utilisés, compte tenu des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public. Le conseil municipal fixe, en tant que de besoin, la contribution due à raison de cette utilisation* ».

Aux termes de l'article précité, la mise à disposition de locaux par le maire est soumise aux conditions qu'il détermine. Cela implique le conventionnement de l'utilisation des locaux (concernant par exemple l'entretien, les charges locatives (eau, électricité), les charges fiscales, les dégradations...).

Par ailleurs, la valorisation des aides indirectes apportées par la collectivité permettrait d'évaluer le soutien financier global apporté au secteur associatif (par exemple, une valorisation établie sur la base du nombre d'heures d'utilisation des locaux / équipements).

Equipement	Association
ancienne école maternelle	Les Maurelles
	Génération danse
	Jeunesse et loisirs
	Les galinettes
	Gallargues judo club
	Artmonie
bât. rue du moulin à huile	Génération danse
	Club des formes
maison du peuple	Jeunesse et loisirs
	Mozaïc
salle 4 place du coudoulié	La colline
salle crouzet	Jeunesse et loisirs
terrain de tennis	Tennis club

A noter que la commune a également pris en charge en 2010 les frais de bouche (quelques centaines d'euros) liés à l'organisation d'une assemblée générale du Comité d'animations gallarguois.

Même si les montants sont pour la plupart modestes et la connaissance de l'activité des associations facilitée par la taille de la commune, la chambre recommande une meilleure information et un meilleur suivi des associations ainsi que la conclusion de conventions de mises à disposition.

6 MARCHES PUBLICS ET DELEGATION DE SERVICE PUBLIC

Les marchés du mur antibruit et de l'entretien non programmable de la voirie ont fait l'objet d'une analyse.

Une étude du contrat d'affermage portant sur l'eau et l'assainissement est également présentée.

6.1 Le mur antibruit

6.1.1 Situation de la commune et réglementation relative à la gestion du bruit

La directive n° 2002/49/CE relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement a pour objectif de définir une approche visant à prévenir ou réduire les effets nocifs de l'exposition au bruit dans l'environnement. Cette directive a été transposée en droit français et a permis l'élaboration de cartes de bruit arrêtées par les préfetures et de plans de résorption des points noirs du bruit (PNB).

Par arrêté préfectoral (préfet du Gard) du 15 juillet 2009, une cartographie des nuisances sonores a été établie selon la réglementation en vigueur.

Une étude acoustique réalisée par la société ASF¹⁰, concessionnaire de l'autoroute, précise que le trafic journalier réel dans les 2 sens à hauteur de la commune de Gallargues est de l'ordre de 78 655 véhicules.

Le bruit autoroutier est lié à la nature du revêtement et au trafic mais également au sol qui jouxte l'autoroute et qui peut absorber plus ou moins le bruit.

Au cas d'espèce, une rue comportant 53 habitations, la rue du Cros de Vidil, est sous pollution sonore mais n'est pas considérée comme PNB, ce que confirme la convention signée entre la commune et ASF pour la réalisation du mur antibruit (cf. infra). Cette absence de PNB n'est pas sans conséquence sur, d'une part, les caractéristiques techniques du mur (qui, tout en apportant des améliorations, n'est « *qu'un banal mur ne nécessitant aucune technique particulière* »¹¹) et, d'autre part, la participation financière d'ASF (qui ne concerne que les zones les plus significatives).

En synthèse, si une zone de la commune de Gallargues est bel et bien exposée au bruit, cette nuisance n'entraîne aucune prise en charge obligatoire par le concessionnaire d'autoroutes (ASF) ou par l'Etat dans la mesure où il ne s'agit pas d'un point noir du bruit.

6.1.2 Répartition des opérations de travaux commune / concessionnaire d'autoroute

Il a été décidé par délibération cadre en date du 30 avril 2008 de réaliser un mur antibruit afin de réduire la pollution sonore, projet pour lequel une participation d'ASF à hauteur de 40 % du coût de l'ouvrage était alors annoncée. A cet effet, une convention a été signée le 1^{er} juillet 2010 afin de contractualiser les aspects techniques et financiers entre les parties.

Au niveau technique, 2 zones distinctes comportant un total de 6 ouvrages sont définies :

- une zone pour laquelle ASF est maître d'ouvrage (ouvrages 1 et 2, en bordure de la bande d'arrêt d'urgence) ;

¹⁰ Autoroutes du Sud de la France (ASF), filiale du groupe Vinci.

¹¹ Aux dires de l'avocat de la société retenue pour sa construction.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Gallargues-le-Montueux (30)

- une zone pour laquelle ASF met à disposition de la commune (qui est maître d'ouvrage) les terrains classés dans le domaine autoroutier concédé par l'Etat qui jouxtent la rue du Cros de Vidil (ouvrages 3, 4, 5 et 6, en bordure de voies communales).

La maintenance et l'entretien seront assurés par les différentes parties au titre de leurs ouvrages respectifs.

Au niveau financier, le coût estimatif de l'ensemble des ouvrages est de 1 631 637 € HT (dont 1 581 469 € HT au titre des ouvrages et 50 167 € HT au titre de la maîtrise d'œuvre), soit 1 951 438 € TTC :

- Le coût estimé des ouvrages 3, 4, 5 et 6 est de 382 942 € HT. La société ASF a décidé de participer à hauteur de 40 % pour les ouvrages 3, 4, 5 et la maîtrise d'œuvre, soit des montants respectifs de 133 111 € HT et 20 067 € HT (total : 153 178 € HT). Aucune participation n'est prévue pour l'ouvrage 6, situé le plus au sud-est.

- Le coût estimé des ouvrages 1 et 2 (sous maîtrise d'ouvrage ASF) est de 1 198 527 € HT. Il est prévu que la commune prenne en charge 100 % de l'ouvrage n° 1 (631 961 € HT) et participe à hauteur de 60 % pour l'ouvrage n° 2.

Le tableau ci-dessous reprend les montants estimatifs au stade de la convention initiale de partenariat pour le financement de protections acoustiques :

Maître d'ouvrage	ASF		COMMUNE				MOE	TOTAL HT
	Ouv. 1	Ouv. 2	Ouv. 3	Ouv. 4	Ouv. 5	Ouv. 6		
Montant estimatif des travaux	631 951	566 576	204 849	79 431	48 495	50 167	50 167	1 631 637
Participation commune	631 951	339 946	122 910	47 659	29 097	50 167	30 100	1 251 829
Participation ASF	0	226 630	81 940	31 773	19 398	0	20 067	379 808

La convention prévoit donc une prise en charge par la commune à hauteur 76,7 % des investissements pour la protection acoustique. Elle rappelle bien (page 2/7) que la commune de Gallargues ne présente pas un taux de bruit supérieur aux normes qui nécessiteraient des travaux obligatoires en ces termes : « *la plupart des habitations riveraines subissent actuellement et à échéance 2016, un niveau sonore inférieur aux seuils fixés par les lois et règlements en vigueur définissant un point noir du bruit. Aucune protection acoustique à la source n'est donc réglementairement nécessaire* ».

Un avenant à la convention a été signé le 29 novembre 2010 afin de prendre en compte les modifications apportées dans l'estimation des coûts suite à la notification des marchés.

Le coût se trouve majoré de plus de 95 %, passant de 382 942 € HT à 748 897 € HT, pour les ouvrages sous maîtrise d'ouvrage communale¹². Pour autant, la participation d'ASF est figée forfaitairement à la somme précédemment évoquée de 133 111 € HT.

Le coût du marché notifié par ASF pour les ouvrages 1 et 2 se trouve, en revanche, minoré par rapport à l'estimatif de la convention, les travaux passant de 1 198 527 € HT à 1 024 821 € HT (- 14,5 %), ce qui induit une baisse de la participation communale de 140 860 € HT (passage de 971 897 € HT à 831 037 € HT).

Le tableau ci-après reprend les montants prévus suite aux notifications tels qu'ils figurent dans l'avenant à la convention de partenariat pour le financement de protections acoustiques :

¹² L'ouvrage n° 3 est passé de 204 849 € à 367 000 € ; l'ouvrage n° 4 de 79 431 € à 142 000 € ; l'ouvrage n° 5 de 48 495 € à 115 000 € et l'ouvrage n° 6 de 50 167 € à 112 000 € HT.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Gallargues-le-Montueux (30)

Maître d'ouvrage	ASF		COMMUNE				MOE	TOTAL HT
	Ouv. 1	Ouv. 2	Ouv. 3	Ouv. 4	Ouv. 5	Ouv. 6		
Marché attribué	1 024 821,01		748 896,60				37 067 (estimatif)	1 810 784,61
Participation commune	831 036,67		615 785,60				17 000	1 463 822,27
Participation ASF	193 784,34		81 940	31 773	19 398	0	20 067 (non vérifié)	346 962,34

Sur un total de 1 810 784,61 € HT de travaux (2 165 698 € TTC), les dépenses totales de la commune s'élèvent donc à 1 463 822 € HT (1 750 731 € TTC), soit 80,8 % du total (+ 4 points par rapport à l'estimation initiale). Si une certaine dérive des coûts est constatée, elle l'est surtout au préjudice de la commune qui voit sa participation accrue de près de 212 K€ (soit près de 17 %).

6.1.3 Les opérations sous maîtrise d'ouvrage communale

6.1.3.1 Le choix du cabinet

Par un avis d'appel public à la concurrence publié dans le « Réveil du midi » n° 2112 du 18 au 24 juin 2010¹³, la commune proposait le marché suivant en procédure adaptée : « *assistance à appel à projet et marché de réalisation du mur antibruit de la commune de Gallargues-le-Montueux* ». La date limite de réception des offres était fixée au vendredi 25 juin 2010, soit un délai de 7 jours (5 jours ouvrables).

A cet égard, la chambre relève que, même si ce marché répond aux articles 26-II et 28 du code des marchés publics qui précisent notamment que « *les modalités sont librement fixées par le pouvoir adjudicateur en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre* », il n'en demeure pas moins qu'un délai raisonnable doit être accordé.

Or, le délai accordé est manifestement insuffisant. D'ailleurs, une seule candidature a été déposée, celle du cabinet I.

Au demeurant, l'objet du marché ne semble pas évident, car après analyse des pièces du marché, il ressort une contradiction entre le règlement de la consultation et le cahier des charges administratives.

Si à la page de garde du règlement de la consultation (RC) est ajoutée la notion de maîtrise d'œuvre, l'article 2 précise les missions suivantes... qui s'apparentent à une assistance à maîtrise d'ouvrage :

- préparer les documents pour la consultation des entreprises et le lancement des marchés de réalisation du mur antibruit ;
- préciser son implantation sur le terrain ;
- assister le maître d'ouvrage délégué dans la procédure d'attribution des marchés.

Le cahier des clauses administratives fait, en revanche, référence à la loi MOP et les missions de bases sont les suivantes :

- études d'avant-projet sommaire,
- études d'avant-projet définitif,
- études de projet,

¹³ La chambre pourrait s'interroger sur la pertinence de ce support de publicité même si le journal en question est effectivement habilité à recevoir des annonces légales.

- assistance à la passation des contrats de travaux (analyse des offres - élaboration des marchés de travaux),
- études d'exécution / visa.

L'incohérence entre le RC et le cahier des clauses administratives aurait pu être source de contentieux.

6.1.3.2 Le choix du marché de maîtrise d'œuvre

Un marché à procédure adaptée a été lancé durant l'été 2010 (le 22 juillet) pour la réalisation d'un mur antibruit sur 900 m, rue du Cros de Vidil. Il s'agit d'un marché unique n'autorisant pas les allotissements avec une tranche ferme et une tranche conditionnelle.

L'avis d'appel public à la concurrence laisse la possibilité de présenter des variantes. Le critère d'attribution est l'offre économiquement la plus avantageuse appréciée en fonction de critères pondérés : 60 % pour le prix et 40 % pour la valeur technique de l'offre.

La date de remise des offres est fixée au 13 août 2010.

Une première commission d'appel d'offres (CAO) s'est réunie le 19 août 2010. 7 offres ont été présentées et 4 sociétés ont proposé des variantes. Une nouvelle CAO s'est réunie le 24 août 2010 sur la base du rapport d'analyse des offres élaboré par le cabinet I. Le choix proposé a été validé en conseil municipal le 25 août 2010. Le marché a été notifié le 27 septembre 2010.

Les offres analysées sont les suivantes :

Entreprises	Offre de base HT	Offre variante HT	Technique de la variante
E.	1 297 500,85	748 896,60	Mur préfabriqué béton couvertine pierre supprimée. Délai plus court par rapport à l'offre de base.
A.	1 688 530,03	1 417 475,51	Mur préfabriqué béton couvertine pierre maintenue. Délai plus court par rapport à l'offre de base.
SE.	1 814 500,10	1 599 288,60	Mur préfabriqué béton couvertine pierre maintenue.
SN.	1 169 178,20	1 147 578,20	Couvertine en pierre remplacée par éléments bétons. Délai identique.
G.	1 640 462,90	-	
F.	1 281 000,00	-	
P.	1 413 564,00	-	

La société SN. est classée première pour l'offre de base et la société E. est classée première pour la variante.

La commune a décidé de retenir la variante proposée par la société E. dont le montant (748 896,60 €HT) s'avère 35 % moins cher que la concurrence.

Conformément à l'article 50-II du code des marchés publics¹⁴, les variantes sont admises dans les marchés à procédure adaptée sauf stipulation contraire dans l'avis d'appel public à la concurrence ou dans les documents de la consultation. L'introduction de variantes rend plus complexe l'examen des offres et leur comparaison. En procédure formalisée, les documents de la consultation mentionnent les exigences minimales que les variantes doivent respecter, ainsi que les modalités de leur

¹⁴ Il.- Pour les marchés passés selon une procédure adaptée, lorsque le pouvoir adjudicateur se fonde sur plusieurs critères pour attribuer le marché, les candidats peuvent proposer des variantes sauf si le pouvoir adjudicateur a mentionné dans les documents de la consultation qu'il s'oppose à l'exercice de cette faculté. Le pouvoir adjudicateur peut mentionner dans les documents de la consultation les exigences minimales ainsi que les modalités de leur présentation. Dans ce cas, seules les variantes répondant à ces exigences minimales sont prises en considération. Toutefois, la mention des exigences minimales et des modalités de leur présentation peut être succincte.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Gallargues-le-Montueux (30)

présentation. En procédure adaptée, ces mentions ne sont pas obligatoires, mais sont recommandées afin de faciliter la comparaison des offres.

La classification des offres révèle un manquement au code des marchés publics : la présence de sous-critères non énoncés au préalable.

Pour la valeur technique, la note sur 10 est, en effet, calculée selon trois sous-critères auxquels sont affectés des notes. Or, ces sous-critères ne figurent pas dans l'AAPC (avis d'appel public à la concurrence).

Ordre	Critères	Sous-critères / Notation	Pondération
1	Prix	10 x (offre du moins disant / offre de l'entreprise) / 10	0.60
2	Valeur technique	<u>Méthodologie</u> - Présentation des matériaux (notamment habillage du mur) - méthodologie de mise en oeuvre - Qualité et suivi des modifications / 4	0.40
		<u>Planning</u> - Moyen mis en oeuvre pour le respect des délais et des échéances / 2	
		<u>Moyens et références</u> - CV ou tout document de nature à attester de la compétence des personnes en charge des travaux - Moyens techniques mis en oeuvre / 4	

Source : rapport d'analyse des offres (1.)

La jurisprudence européenne (arrêt du 25 avril 1996, *commission / Belgique*) estime qu'une telle pondération, en modifiant les critères d'attribution du marché définis dans le cahier des charges ou dans l'avis, peut contenir des éléments qui, s'ils avaient été connus au moment de la préparation des offres, auraient eu une influence sur cette préparation. En d'autres termes, elle est susceptible d'avoir un effet discriminatoire envers l'un ou l'autre des soumissionnaires.

Cette approche est également celle du droit administratif français.

Ainsi, le Conseil d'Etat, dans un arrêt en date du 18 juin 2010 (*Commune de Saint-Pal-de-Mons*), a très clairement indiqué que : « si le pouvoir adjudicateur décide, pour mettre en oeuvre ces critères de sélection des offres, de faire usage de sous-critères également pondérés ou hiérarchisés, il doit porter à la connaissance des candidats la pondération ou la hiérarchisation de ces sous-critères dès lors que, eu égard à leur nature et à l'importance de cette pondération ou hiérarchisation, ils sont susceptibles d'exercer une influence sur la présentation des offres par les candidats ainsi que sur leur sélection et doivent en conséquence être eux-mêmes regardés comme des critères de sélection ».

L'arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux en date du 14 mai 2009, *Communauté d'agglomération du territoire de la Côte Ouest c/ société Onyx*, rappelle pour sa part que : « Considérant qu'aux termes de l'article 53 du code des marchés publics dans sa version alors en vigueur : II. - Pour attribuer le marché au candidat qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, la personne publique se fonde sur divers critères variables selon l'objet du marché, (...) D'autres critères peuvent être pris en compte, s'ils sont justifiés par l'objet du marché. Si, compte tenu de l'objet du marché, la personne publique ne retient qu'un seul critère, ce critère doit être le prix. Les critères sont définis dans l'avis d'appel public à la concurrence ou dans le règlement de la consultation. Ces critères sont pondérés ou à défaut hiérarchisés ; que si ces dispositions ne s'opposent pas à ce qu'une commission d'appel d'offres accorde un poids spécifique aux sous-éléments d'un critère d'attribution en procédant à une ventilation, entre ces derniers, du nombre de points prévus au titre de ce critère par la personne publique lors de l'établissement de l'avis d'appel public à concurrence, c'est à la condition que ces sous-éléments aient été établis à l'avance et que la ventilation entre ces sous-éléments ne modifie pas les critères d'attribution du marché définis dans le règlement de consultation ou dans l'avis d'appel public à concurrence, ne contienne pas d'éléments qui, s'ils avaient été connus lors de la préparation des offres auraient pu

influencer cette préparation et n'ait pas été adoptée en prenant en compte des éléments susceptibles d'avoir un effet discriminatoire envers l'un des soumissionnaires ; (...) ».

Au cas d'espèce, il s'agit d'une procédure adaptée, mais le parallèle peut être fait, conformément au II de l'article 1 du CMP sur les principes fondamentaux de liberté d'accès, d'égalité de traitement et de transparence des procédures (Conseil d'Etat, 30 janvier 2009, ANPE n° 290236).

6.1.4 La mise en œuvre du marché

Au 30 novembre 2011, les travaux sous maîtrise d'ouvrage communale ont été réalisés et le décompte est le suivant :

E.	F. G.	P. F.	B. S.	T. P.	I.	Q. C.
531 179,61	38 269,61	15 009,20	277 135,92	34 086,00	20 332,00	5 669,04

En euros TTC

Le marché a été exécuté à hauteur de 531 179,61 € TTC au bénéfice d'E. et de 364 500,73 € TTC au bénéfice de ses sous-traitants, soit un total général avec la maîtrise d'œuvre et les études de sécurité de 921 681,38 € TTC. Pour l'heure, ce montant est conforme aux marchés notifiés par la commune.

Cependant, les modalités de paiement de la participation communale à ASF ne sont pas correctes.

D'une part, par courrier du 21 septembre 2011, ASF demandait à la commune le versement d'un premier acompte (30 %) pour les ouvrages 1 et 2 (soit la somme de 249 311 €) et indiquait comme règlement à effectuer la somme de 116 200 €, déduisant de l'acompte sa participation forfaitaire pour les ouvrages 3, 4, 5 et 6, à hauteur de 133 111 € HT (une somme que la commune avait d'ailleurs inscrite en reste à réaliser 2010). La commune, en payant la somme de 116 200 € par mandat n° 980 du 23 novembre 2011, a donc contracté une dépense et une recette, ce que la réglementation comptable ne permet pas au vu du principe d'universalité budgétaire rappelé par l'instruction budgétaire M14 (Tome 2, titre 1).

D'autre part, la chambre s'interroge sur l'imputation comptable retenue pour cette opération (compte d'immobilisation 2138 - « Autres constructions ») alors que la commune ne semble pas être propriétaire de l'ouvrage¹⁵.

6.1.5 Les dégâts occasionnés par les travaux

La construction du mur antibruit a occasionné des dégâts sur la voirie publique.

L'article 1.5.1 « travaux compris dans l'entreprise » du cahier des clauses techniques particulières du marché de maîtrise d'œuvre stipule que « *sont compris dans l'entreprise, les travaux de voirie et les remises en état* ».

L'attributaire du marché était donc chargé de remettre en état la voirie, sans coût supplémentaire pour la commune.

Or, dans le cadre d'un autre marché (marché à bons de commandes étudié infra) pour « l'entretien non programmable des espaces publics », marché triennal également attribué à la société E., un montant de 103 379,25 € TTC (sur un devis de 241 782,76 € HT) a été mandaté au titre de l'aménagement de la rue du Cros de Vidil.

¹⁵ Pour rappel, le mur est situé sur la bande d'arrêt d'urgence qui appartient au domaine autoroutier non concédé à la commune.

La chambre relève une certaine « porosité » entre ces deux marchés, d'autant plus problématique qu'ils ont été attribués à la même société. L'éventuelle urgence de satisfaire aux besoins des riverains mécontents de la détérioration de la voirie ne saurait exonérer la commune des règles applicables en matière de marchés publics.

6.2 L'entretien non programmable de la voirie

L'opération citée, mandatée au profit d'E., s'intitule « aménagement de la rue du Cros de Vidil », ce qui paraît contradictoire avec la notion d'« entretien non programmable » du marché à bons de commande.

Cette contradiction doit être soulignée.

Ce marché témoigne, par ailleurs, d'une maîtrise pour le moins imparfaite de la réglementation relative aux marchés publics.

La chambre relève des incohérences dans l'avis d'appel public à la concurrence qui cite des références au code des marchés publics relatives aux marchés négociés alors qu'il s'agit d'un marché à procédure adaptée.

A noter que c'est également le cabinet I. qui a été missionné par simple devis en date du 29 octobre 2010 pour un montant de 1 136,20 € HT pour assurer l'assistance à maîtrise d'ouvrage de ce marché.

Le rapport d'analyse des offres établi par I. fait également état de sous-critères non énoncés dans l'avis d'appel public à la concurrence ou le règlement de la consultation.

Deux offres ont été analysées (E. et C.). Pour le critère mémoire technique et le critère disponibilité, la société C. est la mieux classée. La société E. a été retenue sur la base du seul critère prix pour lequel une notation double (prix global + prix poste à poste) a été appliquée. Cette notation double n'a pas été annoncée préalablement sans toutefois qu'il puisse être démontré qu'elle se soit avérée favorable à l'un ou l'autre des soumissionnaires.

Ce procédé est en contradiction, comme rappelé supra, avec les principes fondamentaux de la commande publique de liberté d'accès, d'égalité de traitement et de transparence des procédures (pour les MAPA) et plus précisément avec l'article 53 s'il s'agit d'un marché négocié.

6.3 Etude du contrat d'affermage (M49)

6.3.1 Rappels

Les services publics à caractère industriel et commercial (SPIC) peuvent être gérés dans le cadre d'une délégation de service public sous la forme d'un contrat d'affermage.

Les contrats d'affermage sont des contrats par lesquels la collectivité charge une entreprise d'exploiter un service public à ses risques et périls, l'entreprise se rémunérant au moyen d'une redevance ou d'un prix payé par les usagers.

Le fermier se voyant confier la seule exploitation du service, il incombe à la collectivité d'isoler, au sein d'un budget annexe, les dépenses restant à sa charge et qui sont relatives aux biens mis à la disposition du fermier. Ces dépenses sont essentiellement couvertes par la surtaxe que perçoit le fermier pour le compte de la collectivité, en sus du prix qu'il réclame aux usagers.

6.3.2 Le contrat d'affermage conclu par la commune

Le service de l'eau et de l'assainissement de la commune de Gallargues est en gestion déléguée sous forme d'affermage.

L'affermage est confié depuis 1985 à la SDEI (Société de distribution d'eau intercommunale), filiale de la Lyonnaise des Eaux (groupe Suez). Un premier contrat d'une durée de 22 ans pour l'eau et de 18 ans pour l'assainissement liait la société et la commune et ce jusqu'en 2003.

En 2003, afin de respecter le code des marchés publics, la commune a lancé une nouvelle procédure souhaitant conserver la délégation sous forme d'affermage. La SDEI a de nouveau été retenue, le nouveau contrat débutant au 1^{er} janvier 2004.

Les principales caractéristiques du contrat d'affermage sont les suivantes :

- la gestion du service inclut l'exploitation, dont notamment l'entretien et la surveillance des installations, la réalisation des travaux mis à la charge du délégataire (hors travaux neufs), ainsi que les relations avec les usagers du service ;
- durée du contrat : 12 ans ;
- la redevance payée par l'usager comprend une part délégataire (partie fixe = abonnement + partie variable = consommations) et une part revenant à la collectivité dont le montant doit être défini par une délibération ;
- le délégataire est chargé du recouvrement pour la collectivité. Le délégataire procède en trois versements (1^{er} avril, 1^{er} juillet et 1^{er} octobre) et joint un avis détaillant le versement ;
- aucune redevance d'occupation du domaine public n'est due par le délégataire ;
- il y a un programme de renouvellement supporté par le délégataire ;
- le délégataire doit rendre un rapport tous les ans ;
- la commune peut appliquer des pénalités.

Ce contrat d'affermage a subi des aménagements :

- L'avenant n° 1 (délibération du 30 avril 2008) a intégré une ZAC ; ce qui a donné lieu à l'actualisation de la redevance.

- L'avenant n° 2 (délibération du 28 octobre 2009) a permis la prise en compte de la création par la commune d'une redevance d'occupation du domaine public, non prévue originellement. Cette redevance est due « *en raison de la gêne occasionnée par la présence des canalisations sous ce domaine, telle que le maintien des voies de circulation en parfait état* ». Elle est établie sous forme d'un prélèvement, fonction de la longueur des voies canalisées et fixée à 0,14 € HT/m³/an. Elle est perçue par le délégataire. Son produit est estimé en 2009 à 5 193 € HT pour l'eau et 4 862 € HT pour l'assainissement.

- L'avenant n° 3 (délibération du 10 août 2011) précise les modalités de redevance pour les établissements hôteliers et assimilés et arrête le 1^{er} juin 2011 comme date d'effet du tarif de base.

Au 1^{er} janvier 2004, les tarifs appliqués sont les suivants :

EAU		ASSAINISSEMENT	
Part délégataire	Part communale	Part délégataire	Part communale
Abonnement = 35 € HT/an		Abonnement = 35 € HT/an	
0,373 € HT/m ³	0,16 € HT/m ³	0,3 € HT/m ³	0,25 € HT/m ³

La commune décide chaque année des taux de chacune des parts et précise que ceux-ci sont inchangés depuis 1995 : 0,16 € HT /m³ pour l'eau et 0,25 € HT /m³ pour l'assainissement.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Gallargues-le-Montueux (30)

Ainsi, au 1^{er} juin 2011, les tarifs appliqués sont les suivants :

EAU		ASSAINISSEMENT	
Part délégataire	Part communale	Part délégataire	Part communale
Abonnement = 41,66 € HT/an		Abonnement = 41,63 € HT/an	
0,56 € HT/m ³	0,16 € HT/m ³	0,473 € HT/m ³	0,25 € HT/m ³

Toutefois, le tarif pratiqué au 1^{er} juin 2011 pour les habitants de la commune reste bien positionné compte tenu de la renégociation favorable des clauses financières du contrat à laquelle la commune était parvenue en 2003.

Par ailleurs, la commune a également instauré la participation au raccordement au tout-à-l'égout (PRE), comme le lui permet l'article L. 1331-7 du code de la santé publique qui dispose : « *Les propriétaires des immeubles édifiés postérieurement à la mise en service du réseau public de collecte auquel ces immeubles doivent être raccordés peuvent être astreints par la commune, pour tenir compte de l'économie par eux réalisée en évitant une installation d'évacuation ou d'épuration individuelle réglementaire, à verser une participation s'élevant au maximum à 80 % du coût de fourniture et de pose d'une telle installation* ».

Cette participation avait été créée, à l'origine, par délibération du 28 novembre 2001. Cependant, par délibération en date du 16 janvier 2008, la commune décide de préciser qu'une taxe d'un montant de 1 500 € sera demandée pour chaque nouveau logement. Par délibération du 17 mars 2010, ce montant a été porté à 1 700 €.

Le recouvrement de la PRE a, dans un premier temps, été confié à la SDEI par convention.

Cette convention signée en juin 2009 soulève une double problématique.

D'une part, si la jurisprudence précisait traditionnellement, qu'en matière de recouvrement de recettes publiques par un tiers, il n'y avait pas gestion de fait ou maniement d'argent public par une personne non habilitée, dès lors qu'une convention en organisait les objectifs et moyens, l'annexe 2 de l'instruction comptable n° 08-016-M0 du 1^{er} avril 2008, qui reprend l'avis du Conseil d'Etat du 13 février 2007, rappelle la nature juridique de la convention de mandat (notion « d'agir pour le compte de »), et fait certaines recommandations afin d'éviter toute gestion de fait. Elle recommande notamment que les conventions de mandat qui comportent des prestations de service à titre onéreux respectent les procédures générales du code des marchés publics, en particulier la mise en concurrence. Or, en l'espèce, aucune mise en concurrence n'a eu lieu, la convention de recouvrement de la PRE ayant été directement signée avec le prestataire choisi pour l'eau et l'assainissement. Une analyse similaire, quoiqu'un peu extensive, pourrait d'ailleurs être retenue s'agissant de la surtaxe communale... Il convient, toutefois, de noter que si la convention est bien conclue à titre onéreux puisqu'elle prévoit le versement par la commune au prestataire d'une somme forfaitaire de 10 € par PRE recouvrée, la faiblesse du nombre prévisionnel annuel de factures aurait sans doute fortement limité la concurrence.

D'autre part, si le Conseil d'Etat a pu par le passé analyser la participation pour le raccordement au tout-à-l'égout comme une redevance (CE, 27 juin 1973, n° 85510, *Ville Marseille c/ SA coopérative Marseille Madrague*), l'article L. 1331-9 du code de la santé publique précise qu'elle doit être « *recouvrée comme en matière de contributions directes* », autrement dit par un titre de recette / inscription au rôle. La participation de la PRE ne pourrait donc pas faire l'objet d'une sous-traitance.

Autant de risques juridiques induits par la convention qui expliquent sans doute la raison pour laquelle la commune a fait le choix d'un recouvrement en direct dès l'exercice 2010. En 2010, le montant de la PRE a représenté une recette de 108 K€ dont 48 K€ versés par le promoteur immobilier (cf. supra, cessions foncières).

6.3.3 Les rapports du délégataire

Conformément au contrat d'affermage et au décret n° 2005-236 du 14 mars 2005 relatif au rapport annuel du délégataire de service public local, le fermier remet chaque année deux rapports à la collectivité, un sur l'eau et un sur l'assainissement. Ceux-ci comportent une partie technique (rendement du réseau, travaux effectués, patrimoine, perspectives, conformité bactériologique et physico-chimique), une partie financière (présentation d'une facture d'eau / d'assainissement, comptes de l'exploitation) et une partie sur les relations avec les usagers (ratio de réclamation, contact) ainsi qu'une partie sur une présentation de la société (moyens humains et matériels).

Outre les informations relatives aux tarifs présentés précédemment, il ressort des rapports que le résultat d'exploitation des services est déficitaire en 2010 : - 10 429 € pour l'eau et - 90 328 € pour l'assainissement. La qualité des eaux correspond aux critères réglementaires, le réseau d'assainissement étant cependant sensible aux eaux parasites pluviales. Le rendement 2010 est de 82,88 % – c'est-à-dire que la commune a acheté 316 708 m³ et facturé 252 033 m³ –. Quant aux relations avec l'utilisateur, la société se contente de produire un ratio (nombre de réclamations / nombre de contacts) et d'une enquête régulièrement menée au niveau national faisant état d'un taux de satisfaction de 93 %. Enfin, dans le domaine technique, le fermier indique les travaux qu'il a menés (renouvellement de compteurs, travaux divers...) mais également les perspectives du service, ainsi que les travaux à prévoir par la commune. Il en ressort que, régulièrement, le fermier a alerté la commune de différents travaux ou réflexions à mener en matière d'eau et d'assainissement, à savoir :

- que le réseau d'assainissement est ancien et parfois vétuste, certains tronçons présentant des dysfonctionnements répétés (rapports 2009 et 2010). « *Des dysfonctionnements sont également dus à la capacité de pompage devenue trop faible et ne pouvant plus faire face à l'augmentation des flux générés par la croissance de la commune de Gallargues* » (rapport 2008) ;
- un document nommé « Gallargues situation 2008 » met en évidence la problématique de la consommation d'eau potable pour les années à venir et propose des solutions pour y remédier. En 2007, la société proposait des scénarii d'amélioration avec un chiffrage à hauteur de 250 000 € HT ;
- la commune de Gallargues n'est pas productrice d'eau. En 2005, elle a subi des inondations et a dû être alimentée en eau potable par la commune d'Aigues-Vives. Le fermier proposait donc dès 2006 soit des travaux prévoyant une alimentation de secours raccordée à Aigues-Vives (en cas d'inondation ou de pollution du canal BRL) soit une diversification de la ressource (recherche d'eau souterraine). Il envisageait également une réflexion globale sur l'utilisation du réservoir du temple face aux risques liés au stationnement de véhicules à moteur sur le toit de cet ouvrage (pollution).

Les constats qui précèdent sur l'état du réseau et les travaux envisagés conduisent dans tous les cas à s'interroger sur le reversement de l'excédent de ce budget annexe en 2009.

Face à ces incertitudes, la commune a décidé la réalisation d'un schéma directeur par délibération en date du 28 octobre 2009, avec un subventionnement à hauteur de 70 %. Le coût estimé des études est compris entre 95 000 € HT et 114 000 € HT. La réalisation du schéma devait intervenir en 2010. Toutefois, le marché d'étude n'a été passé qu'en 2011.

La chambre relève que les procès-verbaux des conseils municipaux concernant le rapport du délégataire ne mentionnent pas les bilans et perspectives en matière de travaux ou de patrimoine soulevés par le fermier, la présentation se contentant de reprendre le linéaire, la production achetée / consommée, le nombre d'abonnés, le taux optimal de conformité des eaux et de l'assainissement, et le prix.

Délibéré à la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon le 5 septembre 2012.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Gallargues-le-Montueux (30)

ANNEXES

Evolution de l'ACTIF NET - Budget général (cf. Etat CG)						
Rubriques	31/12/2006	31/12/2007	31/12/2008	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011
IMMOBILISATIONS CORPORELLES (en toute propriété)						
Terrains (211, 212)	783 229	1 534 278	1 869 079	1 998 805	2 010 274	2 032 079
Constructions (213)	8 949 740	10 051 881	10 332 428	10 712 590	12 097 841	12 488 647
Total	9 732 969	11 586 159	12 201 507	12 711 395	14 108 115	14 520 726
ACTIF IMMOBILISE	16 786 409	19 781 964	21 548 706	22 290 885	24 188 319	24 423 471

Compte	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Terrains nus (2111)	633 942	1 368 082	1 692 628	1 816 576	1 809 204	1 819 483
Terrains aménagés (2113)	1 162	1 162	1 162	1 162	1 162	1 162
Cimetières (2116)					7 000	7 000
Sous total compte 211	635 103	1 369 244	1 693 790	1 817 738	1 817 366	1 827 645
Plantations d'arbres et d'arbustes (2121)	17 496	25 390	34 200	39 979	50 894	62 420
Autres agencements, aménagement terrains (2128)	130 630	139 644	141 089	141 089	142 014	142 014
Sous total compte 212	148 126	165 034	175 289	181 068	192 908	204 434
Sous total compte 2131	6 427 355	6 574 626	6 657 106	6 687 664	7 033 648	7 035 339
Immeubles de rapport (2132)	793 995	793 995	793 995	793 995	793 995	793 995
Autres constructions (2138)	1 728 390	2 683 260	2 881 327	3 230 931	4 270 198	4 659 312
Sous total compte 213	8 949 740	10 051 881	10 332 428	10 712 590	12 097 841	12 488 647

LISTE DES ABREVIATIONS UTILISEES

BFR	besoin en fonds de roulement
BP	budget primitif
CA	compte administratif
CAF	capacité d'autofinancement
CCAS	centre communal d'action sociale
CE	Conseil d'État
CG	compte de gestion
CGCT	code général des collectivités territoriales
CMP	code des marchés publics
DGF	dotation globale de fonctionnement
FCTVA	fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FDR	fonds de roulement
HLM	habitations à loyer modéré
HT	hors taxes
K€	kilo € = millier d'euros
M€	million d'euros
MAPA	marché à procédure adaptée
MINEFI	ministère des finances
MOE	maîtrise d'œuvre
PNB	point noir du bruit
POS	plan d'occupation des sols
PRE	participation au raccordement au tout-à-l'égout
RAR	restes à recouvrer / à réaliser
SA	société anonyme
SPIC	service public industriel et commercial
TA	tribunal administratif
TF	taxe sur le foncier bâti
TFNB	taxe sur le foncier non bâti
TH	taxe d'habitation
TLE	taxe locale d'équipement
TPU	taxe professionnelle unique
TTC	toutes taxes comprises

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

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 24 octobre 2012 de Monsieur René POURREAU, maire de la commune de Gallargues-le-Montueux

Article L. 243-5 du code des juridictions financières, 4^{ème} alinéa :

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