Chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE VENDAYS-MONTALIVET
(Département de la Gironde)

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la Chambre le 18 janvier 2022.

TABLE DES MATIÈRES

1 SYNTHESE 3
2 RECOMMANDATIONS 6
3 LA PROCEDURE 7
4 L'ENVIRONNEMENT COMMUNAL 7
5 LES RELATIONS AVEC L'ECHELON INTERCOMMUNAL 9
5.1 Des dispositifs d'information du conseil municipal à mettre en place 9
5.2 Des compétences « confection du PLU » et eau et assainissement demeurées communales 9
6 L'EFFECTIF ET LE TEMPS DE TRAVAIL 10
6.1 Un effectif qui diminue grâce à un moindre recours aux emplois aidés 10
6.2 La nécessité d'affermir les fonctions de direction et d'expertise 11
6.3 Un temps de travail théorique de 1 607 heures depuis le 28 mai 2021 12
7 LA FIABILITE ET LA REGULARITE DES COMPTES 12
7.1 La présence de dix budgets en 2020 12
7.2 La connaissance du patrimoine et de sa valeur 13
7.2.1 Des inventaires à actualiser 13
7.2.2 L'absence de provisions 13
7.3 Le déploiement tardif d'une véritable comptabilité d'engagement 14
7.4 Les irrégularités constatées dans la tenue des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement 14
7.4.1 Un budget de l'eau et de l'assainissement collectif devenu autonome et assujetti tardivement à la TVA 14
7.4.2 Le reversement dans des conditions irrégulières d'une somme de 1 M€ au budget principal en 2017 15
7.4.3 Un budget annexe de l'assainissement non collectif inactif jusqu'en 2021 18
7.5 Les anomalies constatées dans la tenue des autres budgets annexes 19
7.5.1 Les budgets consacrés aux lotissements 19
7.5.2 Le budget du camping 21
7.5.3 La gestion du budget annexe des transports scolaires 21
7.6 Des régies insuffisamment contrôlées 22
8 LA SITUATION FINANCIERE 24
8.1 La section de fonctionnement du budget principal 24
8.1.1 Une capacité d'autofinancement nette confortable à partir de 2017 24
8.1.2 Une forte croissance des produits de gestion entre 2016 et 2020 dynamisée par les reversements des budgets annexes 25
8.1.3 Des charges de gestion courante en diminution entre 2016 et 2020 32
8.2 La section d'investissement 34
8.2.1 L'équilibre de la section d'investissement 34
8.2.2 Un total de dépenses d'équipement de 8,3 M€ en quatre ans 35
8.2.3 Une dette ancienne et durablement coûteuse 36
8.3 Les budgets annexes 37

8.3.1 Le BA de l'eau et de l'assainissement collectif 37
8.3.2 Le BA du camping de l'Océan 40
8.3.3 Le BA de la sylviculture 41
8.4 Une trésorerie nette abondante 42
9 L'URBANISME ET LA GESTION DES ESPACES 42
9.1 Une commune qui a connu une urbanisation importante depuis 2010 42
9.2 Un PLU mis en place tardivement et déjà en cours de révision 43
9.2.1 Un SCoT unique en cours d'élaboration 43
9.2.2 Un PLU adopté en 2017, neuf jours seulement avant l'achèvement du délai légal laissé aux communes pour se doter de ce document 44
9.2.3 Un PLU modifié à deux reprises et validé par le juge administratif après un recours du préfet 44
9.2.4 Un PLU qui reste ambitieux en matière d'objectifs de constructions et d'accueil de populations nouvelles d'ici à 2025 45
9.3 Les autorisations d'urbanisme 46
9.3.1 Un nombre d'actes d'urbanisme rendus annuellement important 46
9.3.2 La délégation à l'intercommunalité de l'instruction des autorisations du droit du sol 47
9.3.3 Une commune qui reste impliquée dans l'instruction des dossiers en dépit d'une organisation administrative légère 48
9.3.4 L'utilisation du droit de préemption urbain 51
9.4 Les contrôles des opérations d'urbanisme 51
9.4.1 Une systématisation tardive des opérations de récolement 51
9.4.2 Une dizaine de procès-verbaux d'infractions dressés au cours de la période 52
9.5 L'examen aléatoire de plusieurs autorisations d'urbanisme et ventes de lots 53
9.6 La prise en compte des risques environnementaux 54
9.6.1 Les risques majeurs auxquels est exposée la commune 54
9.6.2 Un plan communal de sauvegarde adopté tardivement 55
9.6.3 La question particulière du trait de côte et des ouvrages de protection contre la mer 55
10 LES RELATIONS AVEC LES CAMPINGS 55
10.1 La formule de contractualisation 56
10.2 Une source importante de revenus 56
10.3 Les contreparties à la forte hausse des loyers acceptée par le Centre Héliomarin et le camping Atlantic Club Montalivet-Village Center 57
10.3.1 Un nouveau bail de 18 ans avec le CHM confortant et éclairant les conditions d'occupation 57
10.3.2 Un nouveau bail signé pour l'exploitation du Camping Atlantic Club-Village Center actant l'attribution de la « zone tampon » et anticipant son exploitation 59
10.4 Des nouveaux baux commerciaux qui s'efforcent d'améliorer l'application du code de l'urbanisme au sein de ces infrastructures 59
10.5 Les lacunes constatées dans l'identification du statut urbanistique et fiscal des locaux et bungalows présents au sein du CHM 60
10.5.1 Des travaux d'agrandissement des chalets pour lesquels la commune ne dispose pas de traces de demandes de travaux préalables 61
10.5.2 Les conséquences du flou juridique entourant le statut fiscal des bungalows 62
ANNEXES 63

1 SYNTHESE

Située au nord du Médoc, à 25 kilomètres (km) au sud de Soulac-sur-Mer, la commune de Vendays-Montalivet est une station de vacances connue, parée d'une plage sablonneuse de 12 km de long bordée de forêts, de landes et de zones humides. Très étendue (102 km²), elle est organisée en deux bourgs séparés par 8 km : Montalivet en bord de mer et Vendays dans les terres. En période estivale, la population dépasse 30 000 habitants, un nombre douze fois plus élevé que la population permanente (2 500 habitants), légèrement en baisse depuis le milieu des années 2010. La composition de l'habitat atteste du caractère très touristique du territoire avec une offre conséquente de campings (22 campings dont sept installés sur des terrains communaux) et une part de résidences secondaires et logements occasionnels atteignant 70 % environ du parc habitable. Depuis le 1er janvier 2017, la commune appartient à la communauté de communes de Médoc Atlantique créée par fusion de deux communautés de communes : celle des Lacs Médocains et celle de la Pointe du Médoc dont Vendays-Montalivet était auparavant membre.

Le rapport s'intéresse, à partir de 2016, à la situation financière de la commune, à l'exercice de la compétence urbanisme dans un environnement contraint, et aux relations avec les grands campings louant des terrains communaux.

L'organisation budgétaire est complexe avec la présence de neuf budgets annexes en 2020, en complément du budget principal, le plus important en montant. Elle reflète la richesse du champ d'action communale tenant à la fois aux spécificités touristiques et environnementales (gestion d'un camping municipal et d'une forêt communale), à la volonté de développer l'habitat par la construction de lotissements, et à la conservation de compétences qui auraient pu être transférées à l'intercommunalité, comme l'eau et l'assainissement.

Après une année 2016 difficile, la situation financière est redevenue satisfaisante, avec une capacité d'autofinancement nette confortable, égale à 789 € par habitant et par an pour la période 2017-2020 (à comparer à une moyenne de la strate de 105 €). Le seul point de préoccupation réside dans le niveau d'endettement : bien que n'ayant souscrit aucune nouvelle ligne au cours de la période, la commune reste lourdement et durablement endettée sous l'effet d'engagements souscrits entre 2004 et 2012, pour des durées comprises entre 20 et 50 ans, et assortis de taux fixes compris entre 3,11 % et 5,75 %. De façon à dégager des marges de manœuvre financières à moyen terme, la Chambre régionale des comptes recommande à la commune d'engager des négociations avec les établissements prêteurs, après un examen approfondi des 15 contrats d'emprunts par un cabinet spécialisé.

Même si les efforts accomplis pour limiter les dépenses de fonctionnement ne doivent pas être sous-estimés, la soudaine amélioration de l'autofinancement constatée à partir de 2017 tient surtout à l'importance des sommes reversées par les budgets annexes au budget principal (4,56 M€ en tout) : depuis 2017, le virement au budget principal des excédents des budgets annexes permet, en effet, de maintenir la capacité d'autofinancement à un niveau suffisant pour rembourser les emprunts anciens, et financer les investissements nouveaux (8,3 M€ entre 2016 et 2020), sans modification de la fiscalité et sans recours à l'emprunt.

La totalité des reversements des budgets annexes de la période représente la moitié de la capacité d'autofinancement brute du budget principal. Celui opéré en 2017, à partir du budget annexe de l'eau et de l'assainissement collectif (1 M€), a été organisé dans des conditions irrégulières : composé principalement d'une ressource d'investissement du budget annexe, il n'aurait pas dû intervenir sans l'accord préalable des services des deux ministères chargés du budget et des collectivités locales. Le passage des écritures budgétaires et comptables

correspondantes est, au surplus, entaché de nombreuses erreurs à l'origine de discordances entre le compte administratif et le compte de gestion du budget annexe.

Les reversements périodiques en provenance des quatre budgets annexes dédiés aux lotissements ont, quant à eux, été déterminés sans référence explicite à des coûts de revient complets, à partir d'une comptabilité incomplète grevée d'erreurs, ce qui conduit à douter de leur exactitude. L'examen de la fiabilité des comptes a révélé d'autres irrégularités significatives auxquelles il doit être remédié : dans la connaissance du patrimoine par défaut d'inventaires à jour, dans le provisionnement, et dans le suivi des régies d'avances et de recettes aujourd'hui trop peu contrôlées. Il a également montré que certaines obligations nationales, pourtant anciennes, ne sont remplies que depuis peu de temps telles que le déploiement d'une véritable comptabilité d'engagement, l'attribution de l'autonomie financière au budget de l'eau et de l'assainissement ou encore l'assujettissement de ce même budget à la TVA.

Le premier plan local d'urbanisme (PLU) a été adopté le 17 mars 2017, neuf jours seulement avant l'achèvement du délai légal laissé aux communes pour se doter de ce document. Modifié à deux reprises, il a été validé par le juge administratif après un recours du préfet. Ambitieux en termes de développement, il repose sur l'ouverture de 9,8 hectares (ha) à la construction afin d'accueillir 1 433 habitants supplémentaires entre 2015 et 2025, soit une augmentation de la population de 57 %. Afin de limiter l'étalement urbain, il retient une hypothèse de surface moyenne pour une construction neuve à usage d'habitation de 660 m², en nette réduction par rapport au passé. Cet objectif n'est pour le moment pas atteint, les données fournies faisant état d'une superficie moyenne de 900 m² en 2019 et 909 m² en 2020. Une procédure de révision du PLU est aujourd'hui en cours d'étude pour ouvrir à l'urbanisation un terrain municipal afin d'y créer un lotissement, et autoriser l'aménagement d'emplacements de camping sur une parcelle classée pour le moment en zone naturelle. Elle ne devrait pas aboutir avant l'achèvement du nouveau schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la communauté de communes Médoc Atlantique.

Le recensement des actes d'urbanisme de la période, dont l'instruction est assurée gratuitement par un service de la communauté de communes, décrit une activité soutenue, avec la délivrance de 65 permis de construire par an (pour 88 demandes). Pour autant, la commune reste encore très impliquée, les décisions finales incombant toujours au maire. Une vérification des décisions prises en 2019 confirme que dans 90 % des cas environ, celui-ci suit la proposition du service commun. Parmi les 15 décisions contraires, 14 ont autorisé des travaux ou des constructions auxquels n'était pas favorable le service mutualisé. Les désaccords reposent, le plus souvent, sur des divergences d'interprétation de normes ou de règlements d'urbanisme, après complément d'analyse. Alors que les données fournies par la commune font état de la constatation par procès-verbal d'une dizaine d'infractions seulement au code de l'urbanisme durant la période sous revue, le récolement des travaux n'est assuré de façon systématique et suivie, que depuis le 1er janvier 2021. La Chambre tient à rappeler l'importance de l'exercice effectif des prérogatives de contrôle des opérations d'urbanisme sur un territoire attractif, étendu et composé de plusieurs espaces naturels fragiles.

Outre le camping municipal, six autres campings ou infrastructures de tourisme occupent des terrains municipaux : quatre dans le cadre d'un bail commercial et deux d'une convention d'occupation du domaine public. Les loyers et redevances versés par ces infrastructures apportent le cinquième des produits de gestion, avec une recette de l'ordre de 1,5 M€, équivalente à 90 % des impôts locaux nets des restitutions. Depuis 2018, les trois baux commerciaux les plus rémunérateurs ont été renouvelés. A cette occasion, les loyers ont été nettement revalorisés, avec des hausses supérieures à 42 % pour deux d'entre eux : le centre Héliomarin (CHM), plus ancien centre de vacances naturiste familial du monde avec 10 000 résidents en saison, et le camping Atlantic Club Montalivet-Village Center. En contrepartie de ces hausses, la commune leur a consenti un certain nombre d'avantages : en doublant la durée réelle du bail pour le premier (18 ans au lieu de 9 ans auparavant) ; ou pour le second, en s'engageant à initier une modification du PLU avant de délivrer les autorisations d'urbanisme nécessaires à l'extension de l'activité de camping sur une zone boisée, classée aujourd'hui en zone naturelle. Cette extension, qui n'est pas acquise tandis que le SCoT unique est en cours d'élaboration, permettrait de multiplier le loyer par 2,13 par rapport à celui acquitté aujourd'hui (+ 240 000 € TTC).

Plusieurs clauses des nouveaux baux indiquent que des travaux de construction ont été menés, par le passé, au sein de ces infrastructures, sans demande préalable d'un permis de construire ou sans dépôt d'une déclaration de travaux. D'autres indices confortent ce constat comme, pour le CHM, le défaut d'enregistrement au cadastre de locaux commerciaux présents en son sein en 2020, ou encore les résultats d'un recensement partiel des bungalows réalisé en 2018 par des agents communaux en liaison avec les services du CHM. Même imparfait, cet exercice a établi sans ambiguïté qu'une majorité des habitations du centre ont bénéficié de travaux d'agrandissement ayant porté progressivement leur surface au-delà du plafond de 35 m², opposable aux habitations légères de loisirs. La commune reconnaît, en plus, que la méconnaissance de leurs caractéristiques physiques, la sous-estimation vraisemblable de leur superficie et probablement de leur nombre, la privent d'une partie de ses ressources fiscales. En réponse aux observations provisoires, le maire a confirmé l'intérêt qu'il attache à disposer d'un inventaire précis des bâtiments présents dans le CHM.

S'il est regrettable que leur signature n'ait pas été précédée d'un inventaire complet des bâtiments présents et de leurs caractéristiques physiques, les nouveaux baux commerciaux s'efforcent d'améliorer la situation en rappelant aux occupants leurs obligations.

2 RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Mutualiser les fonctions d'expertise avec l'EPCI ou avec des communes membres du même groupement présentant un profil similaire.

Non mise œuvre

Recommandation n° 2 : Mettre à jour l'inventaire des biens en relation avec le comptable.

En cours de mise en œuvre

Recommandation n° 3 : Identifier les risques qui justifient la constitution de provisions.

En cours de mise en œuvre

Recommandation n° 4 : Clarifier la comptabilisation des opérations relatives aux lotissements futurs en fixant des valeurs de terrains réalistes à l'état de l'actif des budgets annexes, en enregistrant ces dernières en stocks, en déterminant de façon explicite des coûts de revient complets, et en ne dégageant les excédents éventuels vers le budget principal qu'au vu de ces informations.

En cours de mise en œuvre

Recommandation n° 5 : Établir un plan communal de contrôle des régies et formaliser le contenu des vérifications.

Non mise œuvre

Recommandation n° 6 : Engager des négociations avec les établissements de crédit prêteurs en vue de raccourcir la durée des emprunts, et si possible abaisser les taux d'intérêt, après un examen approfondi des contrats par un cabinet spécialisé.

En cours de mise en œuvre

Recommandation n° 7 : Assurer la traçabilité de toutes les opérations de contrôle dans le domaine de l'urbanisme, dont les opérations de récolement.

En cours de mise en œuvre

3 LA PROCEDURE

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Vendays-Montalivet, à partir du 1er janvier 2016. Le contrôle a principalement porté sur les thèmes suivants : la situation financière du budget principal et des neufs budgets annexes, l'exercice de la compétence urbanisme dans un environnement contraint, et les relations avec les grands campings louant des terrains communaux.

Après l'envoi d'une lettre, le 15 février 2021, l'informant de l'ouverture du contrôle, un entretien de début de contrôle a été organisé avec le maire en fonctions depuis 2014, M. Pierre Bournel, le 26 février 2021. L'entretien préalable à la clôture de la phase d'instruction, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est déroulé le 11 juin 2021.

La chambre régionale des comptes a arrêté, au cours de sa séance du 20 juillet 2021, ses observations provisoires. Le 18 janvier 2022, après avoir examiné les réponses du maire au rapport d'observations provisoires, et celles du comptable public à la communication administrative qui lui a été adressée, elle a arrêté le rapport d'observations définitives suivant.

4 L'ENVIRONNEMENT COMMUNAL

A la fois côtière et forestière, la commune de Vendays-Montalivet est située au nord du Médoc, à 13 kilomètres (km) au nord-ouest de Lesparre-Médoc et à 25 km au sud de Soulac-sur-Mer, ville-centre de la communauté de communes Médoc-Atlantique dont elle est membre. Très étendue (102 km²) et disposant d'une plage de 12 km de long, elle est organisée en deux bourgs séparés par 8 km : Vendays dans les terres et Montalivet en bord de mer qui abrite le plus ancien centre de vacances naturiste familial du monde, le centre Héliomarin de Vendays-Montalivet (ou CHM).

A l'image des communes voisines, son territoire est couvert majoritairement de forêts, de landes et de zones humides, plusieurs sites se trouvant dans le périmètre de *Natura 2000*[1], principalement des zones marécageuses et des dunes, et dans celui de quatre zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) : les marais de Lespaut et Labiney (159 hectares (ha) à Vendays-Montalivet et Naujac-sur-Mer) ; les marais de la Perge et du Gua (686 ha à Vensac et Vendays-Montalivet) ; les marais de l'arrière littoral du Nord-Médoc (2 517 ha sur 4 communes : Vensac, Vendays-Montalivet, Naujac-sur-Mer et Hourtin) ; et les dunes littorales entre Le Verdon et le Cap-Ferret (5 469 ha sur 10 communes dont Naujac-sur-Mer, Vendays-Montalivet, Vensac et Grayan-et-l'Hôpital). Les parties du territoire communal appartenant à l'une des quatre ZNIEFF ont été classées en zone naturelle au plan local d'urbanisme (PLU) : elles ne sont donc pas constructibles ou aménageables.

La forêt communale s'étend sur presqu'un tiers du territoire communal avec une superficie de 3 054 ha dont 2 251 ha consacrés à la culture de pins et 802 ha à d'autres essences.

[1] Le réseau *Natura 2000* rassemble des sites naturels ou semi-naturels de l'Union européenne ayant une grande valeur patrimoniale, par la faune et la flore exceptionnelles qu'ils contiennent. La constitution de ce réseau vise à maintenir la diversité biologique des milieux, tout en tenant compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales.

Après une longue période de hausse (+ 36 % entre 2000 et 2015), la population permanente s'établit aujourd'hui à environ 2 500 habitants, avec une part grandissante d'habitants de 60 ans et plus (43 % en 2017 contre 34,7 % en 2007). Elle est légèrement déclinante depuis le milieu des années 2010 (2 532 habitants en 2015), sous l'effet d'un solde naturel déficitaire avec 1 naissance pour 2,7 décès. En période estivale, la population vendaysine est estimée à plus de 30 000 habitants, un nombre douze fois plus élevé que la population municipale annuelle, les résidences secondaires et logements occasionnels formant environ 70 % du parc habitable.

Tableau n° 1 : Données sur la population

Comparateur de territoires	Vendays-Montalivet	CC Médoc Atlantique	Gironde
Superficie en 2017 en km²	102	1 035	9 976
Population en 2017	2 445	26 292	1 583 384
Nombre d'habitants au km² en 2017	24,1	25,4	158,7
Variation de la pop. entre 2012 et 2017 : taux annuel moyen	-0,30 %	1,10 %	1,30 %
dont variation due au solde naturel	*-0,80 %*	*-0,60 %*	*0,30 %*
Nombre de ménages en 2017	1 264	12 760	727 304
Nombre de décès pour 1 naissance en 2019	2,7	2,3	0,8
Retraités (en % de la population)	42,60 %	38,20 %	24,90 %
Part des résidences principales en 2017, en %	29,50 %	35,50 %	84,90 %
Médiane du revenu disponible par unité de conso. en 2018	20 480 €	21 390 €	22 400 €
Taux de pauvreté en 2018, en %	18,00 %	14,20 %	12,60 %
Taux de chômage des 15 à 64 ans en 2017	18,70 %	16,70 %	13,40 %

Source : Insee, RP2012 et RP2017 exploitations principales en géographie au 01/01/2020

Vendays-Montalivet est une « *station classée de tourisme* ». Conditionné à la réunion de plusieurs critères, ce classement est acquis pour une période de douze ans par un arrêté préfectoral daté du 20 juin 2020. Il procure plusieurs avantages : bénéficier d'un surclassement démographique tenant compte de la population touristique moyenne accueillie ; percevoir, pour les communes de moins de 5 000 habitants, le produit de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière ; porter à huit mois (au lieu de six) la période de délivrance d'autorisations temporaires d'occupation du domaine public pour des concessions de plage ; organiser, dans la limite de 4 autorisations annuelles, la vente et la distribution de boissons alcoolisées lors de manifestations à caractère touristique ; agréer des agents de la commune en vue d'assister temporairement les agents de la police municipale ; ou encore majorer, le cas échéant, l'indemnité des élus.

22 campings sont présents dans la commune : 7 occupent des terrains communaux à Montalivet, dont le camping municipal de l'Océan, et parmi les campings privés, le camping naturiste du centre Héliomarin (CHM) ; 15 sont situés sur des parcelles privées (10 à Vendays et 5 à Montalivet).

5 LES RELATIONS AVEC L'ECHELON INTERCOMMUNAL

Depuis le 1er janvier 2017, la commune appartient à la communauté de communes (CC) de Médoc Atlantique créée par fusion de deux communautés de communes : celle des Lacs Médocains et celle de la Pointe du Médoc dont elle était précédemment membre avec dix autres des quatorze communes de la CC de Médoc Atlantique.

5.1 Des dispositifs d'information du conseil municipal à mettre en place

L'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit l'envoi d'un rapport annuel d'activité accompagné du compte administratif par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à la commune. Ces documents doivent ensuite être communiqués au conseil municipal durant une séance publique au cours de laquelle sont entendus les représentants de la commune siégeant au sein de l'assemblée communautaire. Dans son second alinéa, le même article demande à ces mêmes représentants de rendre compte au moins deux fois par an de l'activité de l'EPCI au conseil municipal.

Aucune de ces dispositions obligatoires, dont la finalité est de fluidifier les relations au sein du bloc communal, n'a été mise en œuvre jusque-là.

5.2 Des compétences « confection du PLU » et eau et assainissement demeurées communales

La commune a refusé le transfert de la compétence « *confection du plan local d'urbanisme* ». La minorité de blocage[2] prévue à l'article 136-II de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR) ayant été facilement réunie à deux reprises au sein de la communauté de communes, en 2017 puis en 2020, cette compétence demeure communale.

Le 18 janvier 2019, la commune a également voté une délibération pour écarter le transfert des compétences eau et assainissement au 1er janvier 2020 et le reporter au 1er janvier 2026, par application des dispositions de l'article 1 de la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes. La minorité de blocage requise dans cet article[3] ayant été atteinte au sein du groupement, le transfert de la compétence a été différé.

[2] L'article 136-II de la loi ALUR rendait les communautés de communes et les communautés d'agglomération existantes ou sur le point de l'être, compétentes en matière de plan local d'urbanisme au 27 mars 2017 quand elles ne l'étaient pas déjà, soit trois ans et un jour après la publication de la loi. Dans le même temps, il ouvrait la possibilité aux communes de bloquer le transfert, puis de reconduire cette décision après le renouvellement des conseils municipaux et communautaires, sous réserve qu'au moins 25 % d'entre elles représentant au moins 20 % de la population s'y opposent formellement. La première décision de refus du transfert devait être prise dans les trois mois précédant le 27 mars 2017.

[3] Au moins 25 % des communes membres de la CC représentant au moins 20 % de la population.

La commune et l'EPCI n'ont constitué qu'un seul service commun : le service commun d'instruction des autorisations du droit du sol (ADS)[4].

En matière de tourisme, la taxe de séjour est devenue communautaire, le 3 août 2017. Depuis 2018, son produit revient entièrement à la CC. Dans un premier temps, en 2016, la commune s'était opposée à cette mesure, dans des formes légales, en vue de conserver la taxe communale qu'elle avait instituée en 1982.

6 L'EFFECTIF ET LE TEMPS DE TRAVAIL

6.1 Un effectif qui diminue grâce à un moindre recours aux emplois aidés

Tableau n° 2 : Les effectifs au 31 décembre

Agents payés en décembre de l'exercice								
	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution 2016-2020		
						en %	en valeur	en % / an
Titulaires (+ stagiaires)	57	59	59	60	62	8,8%	+5	2,1%
Non titulaires et autres statuts de contractuels hors emplois aidés	7	9	4	2	7	0,0%	0	0,0%
emplois aidés	21	9	10	14	10	-52,4%	-11	-16,9%
Effectifs	**85**	**77**	**73**	**76**	**79**	**-7,1%**	**-6**	**-1,8%**
Agents à temps plein payés en décembre de l'exercice								
	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution 2016-2020		
						en %	en valeur	en % / an
Titulaires (+ stagiaires)	57	59	59	59	60	5,3%	+3	1,3%
Non titulaires et autres statuts de contractuels dont emplois aidés	28	17	11	13	15	-46,4%	-13	-14,4%
Effectifs	**85**	**76**	**70**	**72**	**75**	**-11,8%**	**-10**	**-3,1%**
Part des emplois à temps plein dans le total								
Titulaires (+ stagiaires)	67%	78%	84%	82%	80%	19,3%		
Non titulaires et autres statuts de contractuels dont emplois aidés	33%	22%	16%	18%	20%	-39,3%		
Nombre de mois rémunérés par année pour tous les agents non titulaires dont les emplois aidés								
	542	540	413	425	402	-25,8%	-140	-7,2%
Nombre de mois rémunérés par année pour les agents titulaires (+stagiaires)								
	686	664	708	715	732	6,7%	+46	1,6%

Source : XéMéLios (données comptables de la paye)

En décembre 2020, la commune a rémunéré 79 agents, soit 6 de moins qu'en décembre 2016. La variation globale masque des évolutions contrastées entre les différents types d'emploi avec une diminution, uniquement, des emplois aidés (- 11 emplois soit une chute de 52 %).

Pendant ce temps, le nombre d'agents titulaires (+ 5) a augmenté et le nombre des emplois contractuels, autres que les emplois aidés, est resté stable. Selon les données comptables de la paye, la part des emplois aidés parmi les agents non titulaires avoisinait 87,5 % en 2019. La décrue du nombre annuel de mois de salaires versés à tous les agents non-titulaires reflète la division par deux du nombre d'emplois aidés entre 2016 et les exercices suivants.

[4] § 9.3.1

Le nombre d'agents est 2,5 fois plus élevé que la moyenne nationale calculée pour l'ensemble des communes dont la population est comprise entre 2 000 à 3 500 habitants (31 agents au 31 décembre 2018[5]). La disparité observée tient vraisemblablement au caractère touristique de la commune. Majoritaires dans l'effectif permanent, la part des femmes (61 % de l'effectif au 31 décembre 2019) ainsi que celle des agents de moins de 50 ans (59 %) sont proches des moyennes calculées sur l'ensemble des organismes communaux (64 % et 58,2 %). Les agents de catégorie C sont surreprésentés comparativement à la structure moyenne des organismes communaux (95 % selon le bilan social 2019 contre 82 %), les agents de catégorie B et A ne constituant que 3 % et 2 % de l'effectif (à comparer à des moyennes nationales de 12 % et 6 %).

6.2 La nécessité d'affermir les fonctions de direction et d'expertise

Comme le montre la suite du rapport, les domaines d'intervention de la commune sont vastes : urbanisme, tourisme (avec la location de grands terrains communaux à des opérateurs touristiques ou encore la gestion d'un camping municipal), entretien d'une forêt publique étendue, gestion des services de l'eau potable et d'assainissement, construction de lotissements, etc. Sa taille modeste et la variété des missions sont invoquées pour justifier le recours très fréquent, en gestion, à des prestataires externes[6], pour apporter un soutien en matière de commande publique, de préparation des conseils municipaux, de suivi financier, d'urbanisme, ou encore de renouvellement de contrats, etc.

Mais leurs interventions tiennent aussi à la faiblesse du nombre d'agents de catégorie A et B présents dans l'effectif. Confiées, depuis 2020, à un agent de catégorie B nommé officiellement secrétaire général le 29 janvier 2021, les fonctions de direction générale incombaient précédemment au seul agent titulaire de catégorie A de la commune, placé alors sur l'emploi fonctionnel de directeur général des services crée au 1er décembre 2016. Toujours présent, l'intéressé a réintégré, à sa demande, le cadre d'emploi des attachés territoriaux, au 1er mai 2020, pour devenir directeur du service de la prévention et de la sécurité publique. Un nouveau poste budgétaire de catégorie A pour l'emploi de responsable du service urbanisme a été ouvert le 29 janvier 2021. Il est à ce jour non pourvu, cet emploi ayant successivement été occupé au cours de la période par trois agents de catégorie B et C[7].

La mutualisation de quelques emplois, notamment ceux chargés de traiter les questions les plus complexes (urbanisme, suivi des baux commerciaux passés avec les grands campings privés, suivi des budgets annexes dont ceux des lotissements) serait probablement de nature à doter la commune, durablement et à moindre coût, des compétences dont elle a besoin. En parallèle, la chambre invite la commune à consolider les fonctions de direction.

Recommandation n° 1 : Mutualiser les fonctions d'expertise avec l'EPCI ou avec des communes membres du même groupement présentant un profil similaire.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a déclaré partager l'analyse de la chambre régionale des comptes sur la nécessite de consolider les fonctions de direction. Il

[5] Source des données de comparaison : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Accueil/DESL/cl_en_chiffres_2020_web-1.pdf

[6] Deux prestataires apportant une aide dans les tâches de gestion quotidienne ont été identifiés.

[7] § 9.3.3.1

a indiqué qu'il est difficile, pour une commune rurale de taille modeste et éloignée de Bordeaux, d'attirer des cadres titulaires de la fonction publique. Il a tenu à souligner que pour répondre aux besoins en compétences, la commune accomplit des efforts de formation et de préparation aux concours en faveur des agents de catégorie C, dont certains sont diplômés de l'enseignement supérieur.

6.3 Un temps de travail théorique de 1 607 heures depuis le 28 mai 2021

La commune a procédé à une remise en ordre récente du cadre régissant le temps de travail. Il est rappelé qu'aux termes de l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, les collectivités territoriales dotées d'un régime de travail antérieur à la publication de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001, disposaient « *d'un délai d'un an à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes pour définir, dans les conditions fixées à l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, les règles relatives au temps de travail de leurs agents. Ces règles entrent en application au plus tard le 1er janvier suivant leur définition* ».

Dans un premier temps, l'organisation du temps de travail a été formalisée dans une charte approuvée par le conseil municipal, le 19 juin 2020, rappelant l'obligation d'accomplir 1 607 heures par an. En pratique, le temps de travail théorique s'élevait à 1 600 heures et non à 1 607 heures, car la journée de solidarité avait été instaurée en 2008[8], en supprimant une journée de congé qui n'était pas due, dite « *jour du maire* ». Cette anomalie a été corrigée, le 28 mai 2021, par le vote d'une délibération supprimant le lundi de Pentecôte de la liste des jours chômés.

7 LA FIABILITE ET LA REGULARITE DES COMPTES

7.1 La présence de dix budgets en 2020

En 2020, le budget de la commune se composait du budget principal (BP) et de neuf budgets annexes (BA) : un premier pour l'exploitation du domaine forestier (BA sylviculture), quatre autres pour les opérations de lotissement (BA du lotissement mini-golf, des lotissements les pins de l'océan 7ème et 8ème tranches, du lotissement de Layguebasse), un sixième pour le service public d'assainissement non collectif (SPANC), un septième pour le transport scolaire, un huitième pour la gestion de l'eau potable et l'assainissement collectif et un neuvième pour le camping municipal de l'Océan. Seuls les deux derniers sont dotés de l'autonomie financière.

En 2020, le budget principal restait le plus important, à l'aune des flux enregistrés (60 % des recettes totales de fonctionnement et 67 % des dépenses d'investissement), devant le budget

[8] L'article 6 de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 laissait à l'organe exécutif de chaque assemblée territoriale la possibilité d'opter, après avis du comité technique, pour l'une des trois formules suivantes afin d'accomplir la journée dite de solidarité : le travail d'un jour férié précédemment chômé autre que le 1er mai, la suppression d'un jour de réduction du temps de travail (« *jour RTT* »), ou « *toute autre modalité permettant de rajouter sept heures précédemment non travaillées, à l'exclusion de la suppression d'un jour de congé annuel* ».

annexe (BA) du lotissement « *les pins de l'océan 8ème tranche* » (28 % des recettes de fonctionnement et 17 % des dépenses d'investissement).

7.2 La connaissance du patrimoine et de sa valeur

7.2.1 Des inventaires à actualiser

Durant l'instruction, les services n'avaient pas transmis un inventaire pour chaque budget, malgré les demandes de l'équipe de contrôle. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a assuré que la commune dispose bien d'un outil de suivi des immobilisations, en fournissant un certificat de prise en charge et d'inscription à l'inventaire des biens acquis en 2021, tout en convenant que les données ne coïncident pas avec celles de l'état de l'actif de chaque budget. Cette absence de concordance a, du reste, été confirmée par le comptable public.

La chambre régionale des comptes rappelle à la commune que la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. Le premier est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire, registre justifiant la réalité physique des biens. Le second est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan : à ce titre, il tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance et au bilan. L'inventaire et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre. La cohérence des deux documents repose largement sur la qualité des échanges d'informations entre l'ordonnateur et le comptable.

Recommandation n° 2 : Mettre à jour l'inventaire des biens en relation avec le comptable.

7.2.2 L'absence de provisions

En dépit de la diversité des activités exercées, aucune provision n'avait jamais été enregistrée au budget principal ou aux budgets annexes jusqu'en 2021. Il est rappelé que les dotations aux provisions sont constitutives de dépenses obligatoires et qu'elles doivent être constatées dans les cas suivants[9] : dès l'ouverture d'un contentieux en première instance, dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce, lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur comptes de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, ou encore dès l'apparition d'un risque avéré.

Au minimum, l'un des cinq contentieux relatifs aux questions d'urbanisme, dans lesquels la commune a été ou reste engagée, aurait dû conduire à l'enregistrement d'une provision : il porte sur la demande de réparation d'un préjudice estimé à 151 214 € formulée par un usager au motif du refus d'exécution de travaux prévus dans une convention d'occupation du domaine public. La commune sera finalement condamnée en appel à lui régler 3 700 €.

[9] Articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT

L'ordonnateur s'est engagé, dans son courrier, à respecter la règlementation en matière de provisions. Il a signalé que le 28 mai 2021, une première provision a été approuvée par le conseil municipal afin de couvrir le risque de pertes sur créances douteuses et contentieuses.

Recommandation n° 3 : Identifier les risques qui justifient la constitution de provisions.

7.3 Le déploiement tardif d'une véritable comptabilité d'engagement

Jusqu'en 2018, la commune ne disposait pas d'une comptabilité d'engagement. Son déploiement présente pourtant un caractère obligatoire pour le maire d'une commune en application de l'article L. 2342-2 du CGCT : « *Le maire tient la comptabilité de l'engagement des dépenses dans les conditions fixées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget pris après consultation du comité des finances locales* ». Au moyen de l'enregistrement systématique des bons de commande, elle sert à assurer le respect des autorisations budgétaires données par l'organe délibérant et éviter les dépassements de crédits. Selon l'article 2 de l'arrêté[10] du 26 avril 1996, « *La comptabilité des dépenses engagées concerne l'ensemble des crédits votés de l'exercice ; elle est tenue au minimum au niveau de vote des crédits budgétaires déterminé par l'assemblée délibérante* ». Les documents relatifs à la réorganisation du circuit interne de la dépense annoncent que cette lacune est maintenant comblée.

7.4 Les irrégularités constatées dans la tenue des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement

7.4.1 Un budget de l'eau et de l'assainissement collectif devenu autonome et assujetti tardivement à la TVA

7.4.1.1 Une autonomie financière mise en place en 2017

Le budget unique eau potable et assainissement collectif[11] n'a acquis son autonomie financière que le 1er janvier 2017, après rappel par le comptable du principe d'autonomie financière des services publics à caractère industriel et commercial.

Pour se conformer à ce principe et doter le service eau et assainissement d'une trésorerie propre, le conseil municipal avait décidé, le 24 mars 2017, de scinder la trésorerie communale, sur une base purement forfaitaire et sans véritable justification. La délibération votée à cette occasion prévoyait de laisser 1 M€ sur le compte au Trésor du budget principal, et de renvoyer le reste (1,7 M€ environ) vers un nouveau compte ouvert au nom du budget annexe. Cette solution, qui n'était fondée sur aucun élément objectif, a finalement été abandonnée : la trésorerie

[10] Arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité de l'engagement des dépenses des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics pris pour l'application des articles L. 2342-2, L. 3341-1 et L. 4341-1 du CGCT.

[11] Il est possible de fusionner sur un même budget annexe les opérations budgétaires et comptables relatives aux deux services de l'eau et de l'assainissement collectif dans les communes de moins de 3 000 habitants. Cf .§ 8.3.1.

initiale du service a finalement été abondée de 2,26 M€, soit le montant inscrit sur le compte de liaison entre le budget annexe et le budget principal au 31 décembre 2016.

7.4.1.2 Un budget assujetti tardivement à la TVA en 2019

Jusqu'en 2019, le délégataire du service se chargeait des opérations de TVA sur l'intégralité des tarifs collectés, y compris sur les surtaxes revenant à la commune, au vu d'attestations périodiques. Alors que la commune ne récupérait la TVA que sur les investissements, le budget annexe continuait d'être tenu toutes taxes comprises (TTC). Cette situation n'était plus règlementaire depuis le 1er janvier 2014, date d'entrée en vigueur de l'instruction fiscale du 1er août 2013 qui a assujetti à la TVA les activités déléguées des personnes publiques accompagnées d'une mise à disposition à titre onéreux d'équipements publics. Avec l'aide du comptable, la situation a été régularisée au moment du renouvellement des contrats d'affermage : une délibération du 29 août 2019 a acté l'assujettissement du budget annexe au régime fiscal de la TVA au 1er janvier 2019 et la tenue du budget annexe en hors taxe (HT)[12].

7.4.2 Le reversement dans des conditions irrégulières d'une somme de 1 M€ au budget principal en 2017

Le 14 avril 2017, le conseil municipal a approuvé le reversement au budget principal d'une somme de 1 M€ en provenance du budget eau et assainissement, afin de contribuer avec les excédents d'autres budgets annexes (forêt pour 50 000 € et lotissement 7ème tranche pour 600 000 €), au financement des investissements communaux.

La délibération votée à cette occasion assure que « *les conditions de financement des investissements et de couverture du besoin de financement de la section d'investissement* [du budget annexe] *sont remplies* ».

7.4.2.1 La reprise d'un excédent d'investissement sans traduction budgétaire et sans l'accord des ministères chargés du budget et des collectivités locales

7.4.2.1.1 Un transfert d'excédent sans traduction budgétaire, ayant entraîné des discordances entre le compte de gestion et le compte administratif

Le reversement de 1 M€ au budget principal en 2017 additionnait deux éléments : pour 81 % du total (814 336,74 €), une partie de l'excédent comptable cumulé de la section d'investissement constaté au budget annexe le 31 décembre 2016[13], et pour le reste (185 663,26 €), l'intégralité du résultat de clôture de la section de fonctionnement à la même date.

En application des articles R. 2211-90 et R. 2311-11 du CGCT, le virement d'un excédent d'un budget annexe vers le budget principal ne peut être effectué qu'à partir de la section de fonctionnement. Pour contourner cette difficulté, le conseil municipal a approuvé, dans la

[12] Des erreurs dans la comptabilisation de la TVA ont aussi été repérés sur le budget principal, notamment dans l'enregistrement des loyers versés par deux campings en 2016. § 10.2

[13] Cet excédent cumulé s'établissait à 2 617 433,88 € au 31 décembre 2016.

délibération relative à l'affectation des résultats de 2016 votée le 14 avril 2017, le transfert préalable de la somme de 814 336,74 € en section de fonctionnement du budget annexe.

Sans traduction budgétaire, ce transfert d'une partie de l'excédent d'investissement vers la section de fonctionnement a provoqué des discordances entre le compte administratif et le compte de gestion du budget annexe, affectant les reports des résultats cumulés en section de fonctionnement et en section d'investissement.

Tableau n° 3 : Discordances entre les excédents du compte de gestion et du compte administratif du budget de l'eau et de l'assainissement

Compte administratif	2016	2017	2018	2019	2020
Investissement					
Report N-1	2 714 221	1 803 097	1 179 516	1 306 479	214 452
Excédent cumulé (solde d'exécution)	**2 617 434**	**1 179 516**	**492 142**	**214 452**	**355 931**
Exploitation					
Report N-1	60 162	1 000 000	72 834	-851 563	46 079
Excédent cumulé (solde d'exécution)	**185 663**	**136 595**	**148 437**	**46 079**	**293 483**
Compte de gestion	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Investissement					
Report N-1	2 714 221	2 617 434	1 993 853	1 306 479	214 452
Excédent cumulé (solde d'exécution)	**2 617 434**	**1 993 853**	**1 306 479**	**214 452**	**355 931**
Exploitation					
Report N-1	60 162	0	-927 166	-851 563	46 079
Excédent cumulé (solde d'exécution)	**185 663**	**-863 405**	**-851 563**	**46 079**	**293 483**

Sources : les comptes administratifs et les comptes de gestion

Signalées en rouge dans les tableaux précédents, elles auraient dû entraîner une réaction du comptable public dans le cadre de sa mission de conseil, de même que la mise en réserve au compte 1068 (autres réserves) d'une somme de 63 761 € en 2018, prélevée sur un résultat cumulé de la section de fonctionnement négatif au compte de gestion (voir tableau suivant).

7.4.2.1.2 Une interprétation abusive des règles encadrant le transfert des excédents d'investissement

La délibération du 14 avril 2017 qui entérine le transfert entre les deux sections ignore les règles strictes de l'article D. 2311-14 du CGCT qui limitent les possibilités de reprise d'un excédent d'investissement.

Article L. 2311-6

Lorsque la section d'investissement du budget présente un excédent après reprise des résultats, le conseil municipal peut reprendre les crédits correspondant à cet excédent en recette de fonctionnement dans les cas et conditions définis par décret.

Article D. 2311-14

Pour l'application de l'article L. 2311-6, lorsque la section d'investissement du budget présente un excédent, peuvent être repris en section de fonctionnement :

- le produit de la cession d'une immobilisation reçue au titre d'un don ou d'un legs, à condition que celui-ci ne soit pas expressément affecté à l'investissement ;

- le produit de la vente d'un placement budgétaire. La reprise de ce produit est limitée à la part du placement financée initialement par une recette de la section de fonctionnement.

En outre, l'excédent de la section d'investissement résultant de la dotation complémentaire en réserves prévue par le 2° de l'article R. 2311-12[14] et constaté au compte administratif au titre de deux exercices consécutifs peut être repris en section de fonctionnement afin de contribuer à son équilibre.

Lorsque les conditions prévues aux alinéas précédents ne sont pas réunies, et en raison de circonstances exceptionnelles et motivées, la collectivité peut solliciter une décision conjointe des ministres chargés du budget et des collectivités locales, qui peut porter sur un ou plusieurs exercices, afin de reprendre l'excédent prévisionnel de la section d'investissement en section de fonctionnement dès le vote du budget primitif.

Dans tous les cas, la reprise est accompagnée d'une délibération du conseil municipal précisant l'origine de l'excédent et les conditions d'évaluation de son montant.

Le transfert de l'excédent de la section d'investissement vers la section de fonctionnement n'entrait pas ici dans les cas décrits aux deux tirets de l'article D. 2311-14. La commune ne pouvait pas non plus appliquer le mécanisme prévu au deuxième alinéa : en dépit d'un montant (814 336,74 €) inférieur à la dotation complémentaire mise en réserve au titre de deux exercices consécutifs (1,6 M€[15]), le virement n'avait pas pour objectif de contribuer à l'équilibre de la section de fonctionnement.

En conséquence, comme l'exige le troisième alinéa, avant de procéder à cette opération, la commune aurait dû obtenir l'autorisation des services des deux ministères chargés du budget et des collectivités locales.

Tableau n° 4 : Situation du compte 1068 (autres réserves)

	31/12/2013	Réserve 2014	Réserve 2015	Réserve 2016	Réserve 2017	Réserve 2018	Réserve 2019	Réserve 2020
Dotation annuelle	-	510 000,00	1 300 000,00	300 000,00	185 663,26	63 761,00	-	-
Dont dotation complémentaire	-	510 000,00	1 300 000,00	300 000,00	185 663,26	63 761,00	-	-
Retrait annuel		-	-	-	-	-	-981 444,45	-
Solde du compte	2 532 155,09	3 042 155,09	4 342 155,09	4 642 155,09	4 827 818,35	4 891 579,35	3 910 134,90	3 910 134,90

Source : comptes de gestion

[14] Il s'agit du montant enregistré au compte 1068 (autres réserves).

[15] Non mobilisées pour assurer la couverture du besoin de financement en investissement, les sommes inscrites au compte 1068 en 2015 (1,3 M€) et en 2016 (0,3 M€) paraissent constitutives de dotations complémentaires au sens de l'article D. 2311-14.

Le 29 août 2019, les comptes administratif et de gestion ont été harmonisés par l'affectation, en section de fonctionnement, d'une somme de 981 444,45 € prélevée sur le compte 1068, très supérieure à la dotation complémentaire mobilisable en application du deuxième alinéa de l'article D. 2311-14 (249 224,26 €[16]). Même si elle a été formalisée dans une délibération, cette régularisation repose, à nouveau, sur une interprétation abusive de la règlementation budgétaire.

Dans son courrier, l'ordonnateur a produit des échanges de mails montrant, selon lui, que le comptable aurait entériné le prélèvement d'une partie de l'excédent d'investissement du budget eau et assainissement. Cette réponse ne paraît pas recevable, les échanges de mails ne portant pas sur cette opération, mais sur la mesure prise pour assurer l'autonomie financière du budget de l'eau et de l'assainissement évoquée au paragraphe 7.4.1.

7.4.2.2 La récupération par le budget principal d'une ressource dont la contribution à l'équilibre du budget annexe n'a pas été mesurée

La délibération du 14 avril 2017, qui détaille le calcul du virement de 1 M€, reste muette sur l'origine des excédents du budget annexe : elle ne démontre pas que les services eau et assainissement collectif ne seront pas privés, dans le futur, d'une ressource indispensable à leur équilibre. Il est rappelé que dans sa célèbre décision du 9 avril 1999, « *commune de Bandol* », le Conseil d'État a précisé que « *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 service public industriel et commercial qui seraient nécessaires au financement des dépenses d'exploitation ou d'investissement qui devraient être réalisées à court terme* ».

La baisse des tarifs publics en 2019[17] et l'absence de souscription d'emprunts durant toute la période paraissent se conjuguer pour attester d'un risque limité. Il semblerait qu'en 2017, le budget était structurellement surfinancé, en raison sans doute de la présence au bilan de reliquats de subventions communales a priori inemployées. Toutefois, cette situation favorable n'autorisait pas la commune à reverser au budget principal une partie de l'excédent d'investissement du budget annexe sans autorisation préalable des services de l'Etat.

7.4.3 Un budget annexe de l'assainissement non collectif inactif jusqu'en 2021

En matière d'assainissement non collectif, les communes ont deux obligations : assurer le contrôle des installations d'assainissement non collectif pour les immeubles non raccordés au réseau public de collecte (article L. 2224-8 du CGCT) et délimiter les zones relevant de l'assainissement non collectif (article L. 2224-10). Elles peuvent également assurer, avec l'accord écrit du propriétaire, l'entretien, les travaux de réalisation et de réhabilitation des installations d'assainissement non collectif prescrits dans le document de contrôle, ainsi que le traitement des matières de vidange.

[16] Cette somme correspond à l'addition des dotations complémentaires mises en réserve en 2017 (185 663,26 €) et en 2018 (63 761 €).
[17] § 8.3.1.2

Le nombre d'usagers auxquels s'adresse le service peut être estimé à environ 400, par différence entre le nombre d'usagers au service de l'eau potable et le nombre d'abonnés reliés au réseau de l'assainissement collectif.

Créé en 2007, le budget annexe relatif au service public d'assainissement non collectif (SPANC) n'a enregistré aucun mouvement entre 2016 et 2020 pour des raisons que les services communaux ne savent pas expliquer. L'exercice 2021 est le premier de la période sous revue pour lequel un budget primitif comportant des mouvements budgétaires a été voté.

Jusque-là, les opérations de contrôle étaient assurées par le garde-champêtre, moyennant des redevances modiques (5 € pour les diagnostics et réhabilitations et 100 € pour les cessions et permis de construire), ce qui signifie que l'essentiel du coût du service était assumé par le budget principal, et donc par le contribuable, au lieu d'être financé par l'usager.

Le fonctionnement du service a été actualisé au début de l'année 2021 avec la mise en place d'un règlement de service, l'actualisation des tarifs et le recrutement d'un prestataire privé, par la voie d'un marché public pour un coût de 24 730 € HT. Durant la durée du contrat qui s'achèvera le 31 décembre 2023, le titulaire du marché devra réaliser 250 contrôles.

7.5 Les anomalies constatées dans la tenue des autres budgets annexes

7.5.1 Les budgets consacrés aux lotissements

Au cours de la période, quatre lotissements ont été réalisés, chacun étant suivi dans un budget annexe. Selon la commune, tous les lots ont été vendus.

Tableau n° 5 : Montant des reversements au BP d'excédents délibérés par le conseil municipal

en €	2016	2017	2018	2019	2020	*Cumul sur les années*
Pins de l'océan 7ème tranche	0	600 000	600 000	134 887	0	*1 334 887*
Pins de l'océan 8ème tranche				0	550 000	*550 000*
Mini-golf	0	0	0	1 058 321	256 250	*1 314 571*
Layguebasse		0	0	0	42 732	*42 732*
Total	**0**	**600 000**	**600 000**	**1 193 208**	**848 982**	**3 242 190**

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Les comptes de gestion affichent un total de produits de vente de 5,9 M€ encaissés entre 2016 et 2020 (et 8,13 M€ depuis 2012). Depuis 2017, une partie des excédents budgétaires sont régulièrement reversés au budget principal (BP) de façon à améliorer sa capacité d'autofinancement (CAF). Équivalent à 36 % de la CAF brute du budget principal et à 43 % de la CAF nette entre 2016 et 2020, les reversements (3,2 M€) ont été déterminés par référence aux montants des ventes, sans attendre la clôture des programmes, et ce faisant sans connaître le montant des excédents comptables définitifs (ou gains).

7.5.1.1 L'absence de référence à des coûts de revient complets

Tant les prix de vente des lots que les reversements d'excédents vers le budget principal ont toujours été arrêtés par délibérations, sans référence explicite à des coûts de revient (ou de production) complets. Comme en dispose l'instruction budgétaire et comptable M14[18], la détermination de coût de revient (ou de production) complet présente un caractère obligatoire pour les opérations de lotissement. Le calcul doit, en principe, intégrer toutes les charges, y compris le coût des terrains, ce qui suppose préalablement d'enregistrer en stocks la valeur de ces derniers. Les écritures correspondantes n'ont pas été passées pour les terrains des lotissements *Layguebasse* et « *les pins de l'océan 8ème tranche* », en dépit de l'approbation formelle du transfert des terrains concernés aux budgets annexes[19]. Une réponse apportée par les services indique qu'il en va sans doute de même pour les deux autres lotissements, plus anciens.

7.5.1.2 De nombreuses erreurs comptables qui affaiblissent la fiabilité des écritures de stocks

Une vérification partielle des écritures de stocks passées sur les quatre budgets annexes durant la période a révélé plusieurs erreurs ou carences, comme par exemple :

- pour le lotissement « *les pins de l'océan 7ème tranche » :* la constatation de ventes en juin 2016 sans l'enregistrement, en corollaire, de mouvements sur les comptes de stocks qui affichaient un solde nul au bilan 2016 ; ou encore la présence en 2019 d'un solde de 116 694 € au compte de stocks (3555- Terrains aménagés) après la clôture du budget à la suite de la vente du dernier terrain (62 308 € HT) ;
- pour le lotissement « *les pins de l'océan 8ème tranche* » : l'enregistrement en stocks, à l'issue du premier exercice d'activité, en 2019, d'un montant différent des seules charges imputées en classe 6 durant la période (72 000 € contre 60 000 €) ;

Des écritures étrangères à la logique des opérations de lotissements ont également été détectées telles que l'imputation d'excédents de fonctionnement capitalisés (compte 1068), le reversement d'excédents capitalisés en section de fonctionnement (par exemple, en 2021 pour le lotissement du mini-golf), ou encore le transfert au budget principal d'un résultat d'investissement et d'un résultat de fonctionnement à la clôture d'un budget annexe.

Cette dernière erreur a été entérinée par la délibération de clôture du budget annexe relatif au lotissement *Layguebasse* : il est rappelé que la section d'investissement d'un budget de cette nature doit dégager un résultat nul après la vente de tous les lots, contrairement à la section de fonctionnement qui affichera un excédent ou un déficit calculé par différence entre prix de vente et prix de revient.

---

[18] Page 111-112 tome 2 de l'instruction budgétaire et comptable M14 : « […] *3.Les stocks de terrains (lotissements) [……] 3.1.Dispositions générales « Les éléments figurant en stocks doivent, quelle qu'en soit la nature, être évalués à leur coût de revient. Le coût de production des biens et services est déterminé par l'addition du coût d'acquisition des matières consommées pour leur production (terrain, travaux, ...), des charges directes de production et de la fraction des charges indirectes pouvant être rattachées à la production.* »

[19] Les terrains du lotissement « *les pins de l'océan 8ème tranche* » étaient préalablement enregistrés à l'inventaire du budget annexe des forêts à la différence de ceux du lotissement *Layguebasse* inscrits à l'inventaire du budget principal.

Le défaut de référence explicite à des coûts de revient complets et l'accumulation de ces erreurs ne peuvent conduire qu'à douter de la fiabilité des excédents comptables et des gains financiers affichés. La cohérence entre le montant des ventes constatées aux comptes de gestion depuis 2012 et celui des coûts enregistrés a néanmoins été vérifiée, à partir des données des comptes de gestion. Cet exercice a permis de constater que les reversements au budget principal ne dépassent pas les excédents apparents, calculés sans intégrer la valeur comptable des terrains. En pratique, les services assurent le suivi financier des opérations à partir d'un document de travail interne impossible à confronter avec les informations comptables. Ce document recense les montants des ventes et des charges, calcule un coût de revient des lots vendus sans tenir manifestement compte de la valeur des terrains, et affiche un montant de stocks.

Recommandation n° 4 : Clarifier la comptabilisation des opérations relatives aux lotissements futurs en fixant des valeurs de terrains réalistes à l'état de l'actif des budgets annexes, en enregistrant ces dernières en stocks, en déterminant de façon explicite des coûts de revient complets, et en ne dégageant les excédents éventuels vers le budget principal qu'au vu de ces informations.

7.5.2 Le budget du camping

7.5.2.1 L'absence de remboursement au budget principal de la rémunération du directeur

La délibération qui a créé le service, en 2015, a prévu, conformément à la règlementation, que le budget annexe rembourse au budget principal les rémunérations des agents municipaux mis momentanément à sa disposition[20]. Cette règle a toujours été appliquée sauf pour la rémunération du directeur du camping, poste dévolu au directeur général des services puis à la secrétaire de mairie. Il convient de régulariser la situation, à partir d'une évaluation du temps de travail consacré par le principal cadre communal au fonctionnement du service.

7.5.2.2 Les écritures de cession des mobil-homes

L'enregistrement comptable des écritures de cession des 12 mobil-homes en 2019 était défectueux avec un décalage d'une année entre la constatation du produit de vente en 2019 (85 500 €), et le passage des écritures patrimoniales en 2020 (enregistrement de la valeur nette comptable cédée, sortie du patrimoine et reprise des amortissements). Toutes les opérations auraient dû intervenir en 2019. Autre erreur, l'intégralité du produit de la vente a été imputée à tort, en 2020, en réserve règlementée (compte 1064) alors qu'il aurait fallu déduire du montant la valeur nette comptable des biens cédés soit 65 500 € (85 500 € - 20 000 €).

7.5.3 La gestion du budget annexe des transports scolaires

Depuis le 1er janvier 2017, la région est l'autorité compétente pour l'organisation des transports collectifs non urbains, réguliers ou à la demande. Initialement partagée avec le département, cette compétence est devenue exclusivement régionale à la suite la loi du 7 août

[20] Cf. § 8.3.2

2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRé. La commune a longtemps joué le rôle d'autorité organisatrice de second rang du département puis de la région avant que la région ne récupère l'exercice intégral de l'organisation des transports scolaires à la rentrée 2019. Elle a alors logiquement décidé de dissoudre le budget annexe. Avalisées par une délibération du 26 février 2021, les opérations de transfert des résultats au budget principal, puis de réintégration de l'actif et du passif, n'ont pas pu être vérifiées.

Jusqu'à sa clôture, à l'instar du budget de l'eau, la commune a procédé à plusieurs reprises, de façon anormale et sans aucune opération budgétaire, à des transferts d'excédents d'investissement vers la section de fonctionnement : au moment de l'affectation des résultats de l'année 2016 sur l'année 2017 puis pour l'affectation des résultats de l'année 2017, et enfin en 2019 dans la perspective de la clôture du budget. Ces expédients avaient pour objectif de combler le déficit de fonctionnement du budget annexe sans solliciter le budget principal.

7.6 Des régies insuffisamment contrôlées

Les documents transmis indiquent que la commune compte neuf régies : sept régies de recettes et une régie d'avances rattachées au budget principal, ainsi qu'une régie de recettes rattachée au budget annexe du camping. Deux se distinguent par l'importance des montants manipulés en recettes : les marchés et le camping. Un examen rapide des arrêtés constitutifs a mis en lumière la présence, sur certains d'entre eux, de lacunes dans les mentions obligatoires telles que l'oubli du montant de l'encaisse (régie des repas à domicile), du cautionnement (régie du camping), ou encore de l'avis du comptable (ancienne régie du déballage journalier fusionnée dans la régie des marchés de Montalivet avec la régie des abonnés et forains).

La chambre régionale des comptes s'étonne de la poursuite du fonctionnement de la régie des marchés qui devait être clôturée au 1er décembre 2020 et remplacée par une nouvelle régie relative aux droits de place. Son maintien a été justifié par la présence d'impayés datant de l'été précédent que les services communaux espéraient recouvrer pendant la saison estivale 2021. Cette situation est irrégulière : le régisseur aurait dû demander à l'ordonnateur de procéder à l'émission de titres de recettes lors des reversements mensuels, les retards pris ne pouvant que compromettre les chances de recouvrement des dettes.

Les régies sont trop peu contrôlées. Alors qu'il doit les contrôler sur place, au rythme d'une fois tous les six ans pour celles présentant le moins de risques et une fois tous les deux ans pour les autres, le comptable public n'en a vérifié que deux, au cours des trois dernières années : celles du camping et des marchés qui enregistrent les volumes de recettes les plus élevées. Il ne semble pas avoir réalisé de contrôle systématique des régies à l'occasion des changements de régisseur.

Quant à l'ordonnateur, il n'organise pas de contrôle sur pièces et sur place. Il lui appartient pourtant de diligenter ses propres vérifications, indépendamment de celles du comptable public, en vue, entre autres, de s'assurer de la qualité des comptes et de la véracité des flux de caisse au moyen de contrôles sur place et sur pièces (article R. 1617-17 du CGCT et chapitre 3 du titre 6 de l'instruction codificatrice n° 06-031-A- B6 M du 21 avril 2006).

Les procès-verbaux de vérification du comptable ont révélé des dysfonctionnements qui soulignent la nécessité de suivre avec attention l'activité des régies : des excédents de caisse non

reversés au comptable, un dépassement du niveau d'encaisse, un fonctionnement de la régie hors période prévue, des documents comptables mal tenus, le non-respect de la périodicité de versement, un montant de cautionnement insuffisant, l'absence du dossier administratif pour une régie, des différences entre les fonds perçus et l'enregistrement comptable, l'absence d'ajustement entre le compte de dépôt de fonds (DFT) et la comptabilité du régisseur, l'absence de comptabilité journalière, ou encore un montant d'encaisse à relever. L'absence de nouveaux contrôles ou de réponses du régisseur ne permet pas de vérifier si tous ces dysfonctionnements ont été corrigés[21]. Il est rappelé à l'ordonnateur qu'en application du chapitre 3 du titre 6 de l'instruction codificatrice n° 06-031-A- B6 M du 21 avril 2006, « *le rapport établi par le vérificateur est communiqué, sous couvert de l'ordonnateur, au régisseur qui l'annote de ses réponses aux observations formulées et le renvoie à l'agent vérificateur dans les quinze jours de sa réception* ».

Recommandation n° 5 : Établir un plan communal de contrôle des régies et formaliser le contenu des vérifications.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a signalé la mise en place d'un contrôle interne des régies *« en partenariat avec le comptable public*. » La chambre régionale des comptes en prend note mais tient à rappeler que les contrôles sur pièces et sur place qui relèvent de son rôle ne peuvent être délégués au comptable public.

[21] Certains l'ont été, comme le relèvement du plafond d'encaisse de la régie du camping.

8 LA SITUATION FINANCIERE

8.1 La section de fonctionnement du budget principal

8.1.1 Une capacité d'autofinancement nette confortable à partir de 2017

Tableau n° 6 : Décomposition de la capacité d'autofinancement (CAF)

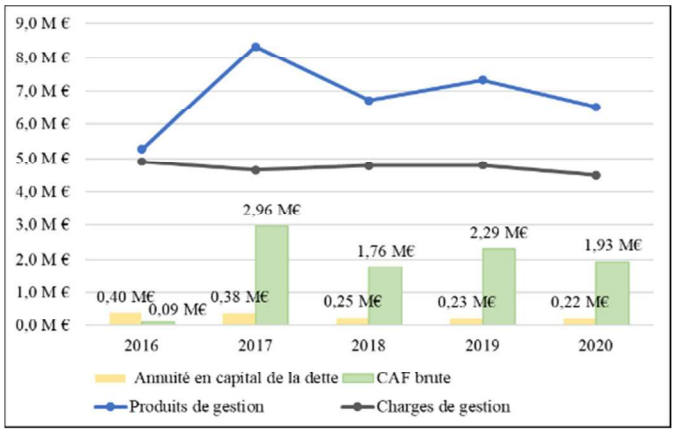
en €	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution		Structure 2020 en %
						2016/2020	par an	
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	2 199 518	2 390 815	2 226 935	2 195 401	2 079 233	*-5,5%*	*-1,4%*	*31,9%*
+ Fiscalité reversée	109 603	230 326	220 362	195 415	283 898	*159,0%*	*26,9%*	*4,4%*
= Fiscalité totale (nette)	2 309 121	2 621 141	2 447 297	2 390 817	2 363 131	*2,3%*	*0,6%*	*36,3%*
+ Ressources d'exploitation	1 531 203	4 092 129	2 723 896	3 350 366	2 685 942	*75,4%*	*15,1%*	*41,2%*
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 426 866	1 575 491	1 475 219	1 532 850	1 436 834	*0,7%*	*0,2%*	*22,1%*
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	33 530	73 768	50 057	27 977	*NC*	*NC*	*0,4%*
= Produits de gestion (A)	**5 267 190**	**8 322 291**	**6 720 181**	**7 324 089**	**6 513 883**	***23,7%***	***5,5%***	***100,0%***
Charges à caractère général	2 031 431	1 807 693	1 752 424	1 708 448	1 465 608	*-27,9%*	*-7,8%*	*32,7%*
+ Charges de personnel	2 641 813	2 650 884	2 832 344	2 887 842	2 826 673	*7,0%*	*1,7%*	*63,0%*
+ Subventions de fonctionnement	111 569	71 813	88 380	98 580	81 350	*-27,1%*	*-7,6%*	*1,8%*
+ Autres charges de gestion	114 511	112 501	96 711	90 001	112 144	*-2,1%*	*-0,5%*	*2,5%*
= Charges de gestion (B)	**4 899 324**	**4 642 891**	**4 769 860**	**4 784 871**	**4 485 776**	***-8,4%***	***-2,2%***	***100,0%***
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	**367 866**	**3 679 400**	**1 950 321**	**2 539 218**	**2 028 108**	***451,3%***	***53,2%***	
en % des produits de gestion	*7,0%*	*44,2%*	*29,0%*	*34,7%*	*31,1%*	*345,8%*		
+/- Résultat financier	-292 067	-267 081	-246 807	-239 342	-233 342	*-20,1%*	*-5,5%*	
dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques	0	0	0	0	0	*NC*	*NC*	
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	10 000	10 000	0	*NC*	*NC*	
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	0	0	0	*NC*	*NC*	
+/- Autres produits et charges excep. réels	17 507	-449 672	70 551	3 171	130 516	*645,5%*	*65,2%*	
= CAF brute	**93 306**	**2 962 646**	**1 764 065**	**2 293 047**	**1 925 282**	***1963,4%***	***113,1%***	
en % des produits de gestion	*1,8%*	*35,6%*	*26,3%*	*31,3%*	*29,6%*	*1568,5%*		
- Annuité en capital de la dette	397 821	382 198	247 974	226 252	223 253	*-43,9%*	*-13,4%*	
= CAF nette ou disponible (C)	**-304 515**	**2 580 448**	**1 516 092**	**2 066 795**	**1 702 029**	***458,9%***		

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Vendays-Montalivet appartient à la strate démographique des communes dont la population est comprise entre 2 000 et 3 500 habitants, membres d'un groupement à fiscalité professionnelle unique (FPU). Ses dépenses et ses recettes sont beaucoup plus élevées que celles de la plupart des communes présentes dans cet ensemble en raison de son caractère touristique. Rapportés à la population, les charges et les produits de fonctionnement[22] ont ainsi été 3,1 et 2,9 fois plus élevés que les moyennes de la strate, durant la période 2016-2019. En matière d'investissement, la commune mobilise également des ressources plus larges (2 fois en moyenne pour la période que la moyenne de la strate) en vue de financer davantage de dépenses d'équipement (2,1 fois).

[22] Les opérations de fonctionnement ajoutent aux opérations de gestion, les opérations financières et les opérations exceptionnelles.

Graphique n° 1 : Principaux indicateurs de l'autofinancement



Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Depuis 2017, grâce à un excédent brut de fonctionnement (EBF) important, maintenu à un niveau cinq fois supérieur à la moyenne de la strate pour la période 2017-2020 (1 023 € par habitant contre 193 €), la ville a dégagé une capacité d'autofinancement nette confortable en dépit d'une charge globale[23] de la dette élevée (0,51 M€ par an en moyenne). En 2016, la situation était plus préoccupante, avec un EBF proche de la moyenne de la strate (147 € contre 187 € par habitant), mais insuffisant pour absorber une annuité de la dette élevée (0,69 M€ en ajoutant capital et intérêts), près de 3 fois supérieure à la moyenne de la strate.

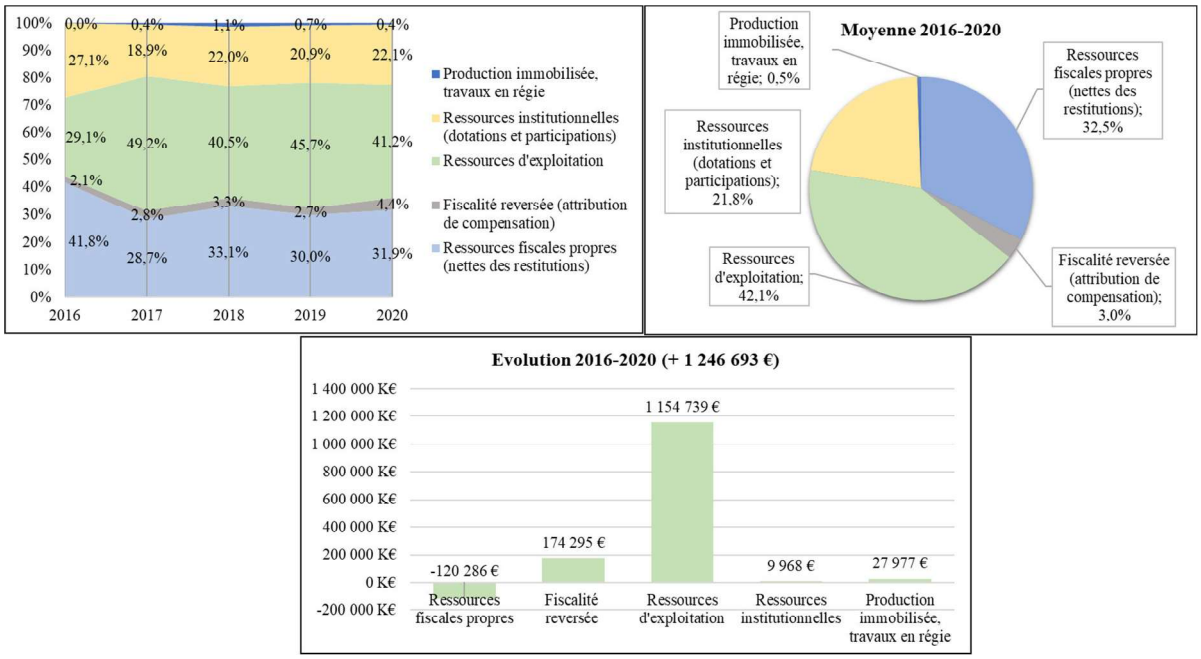
Le retournement observé depuis 2017 est principalement dû à une majoration significative et durable des produits de gestion, leur total annuel restant toujours supérieur d'au moins 1,24 M€ (+ 24 %) à celui de 2016. La maîtrise des dépenses de gestion y a également concouru mais à un degré moindre, avec un montant annuel de charges en permanence plus faible qu'en 2016 d'au minimum 2,3 % (- 114 453 €). En 2020, sous l'effet de la crise sanitaire, les produits ont essuyé un recul plus brutal que les charges (- 11 % contre - 6 %), sans compromettre la situation financière globale.

8.1.2 Une forte croissance des produits de gestion entre 2016 et 2020 dynamisée par les reversements des budgets annexes

Les produits de gestion (6,5 M€ en 2020) ont augmenté de 23,7 % (+ 1,2 M€) entre 2016 et 2020. Plus de 90 % du surplus constaté de recettes en 2020 procède des ressources d'exploitation (+ 75,4 % ; + 1,1 M€), lesquelles sont devenues majoritaires dans le total des produits (41,2 % des ressources en 2020 avec un total de 2,7 M€). A l'exception des ressources fiscales propres nettes des restitutions en recul de 5,5 % (- 0,12 M€), les autres catégories de produits sont aussi orientées à la hausse.

[23] Intérêts + capital.

Graphique n° 2 : Répartition et évolution des produits de gestion



Source : CRC, logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

8.1.2.1 Des ressources fiscales propres qui n'apportent plus qu'un tiers des produits

Additionnant les impôts locaux nets des restitutions aux produits des autres taxes[24], les ressources fiscales propres (2,08 M€ en 2020) fournissent environ 30 % des produits de gestion de la période. Leur repli global entre 2016 et 2020 (- 5,5 % ; - 0,12 M€) tient principalement à un transfert de compétences et à la correction d'une erreur d'imputation qui ont réduit le volume des taxes sur activités de service et du domaine (- 81,5 % soit - 0,52 M€ depuis 2016)[25].

8.1.2.1.1 Une fiscalité des ménages relativement dynamique sans augmentation des taux

Entièrement acquises à la commune[26], les trois taxes ménages (la taxe d'habitation ou TH, la taxe sur le foncier bâti ou TFB, la taxe sur le foncier non bâti ou TFNB) fournissent près des trois quarts des ressources fiscales propres (73,2 % en moyenne) et le quart des recettes de gestion. En augmentation de 17,8 % depuis 2016 (+ 0,26 M€) en dépit de taux inchangés et d'une population légèrement déclinante depuis le milieu des années 2010, leur produit atteignait 1,7 M€ en 2020.

[24] Les taxes sur les activités de service et du domaine, celles sur les activités industrielles et les autres taxes (essentiellement les droits de mutation)
[25] § 8.1.2.1.2
[26] Ils ne subissent aucune réduction au titre des restitutions et reversements.

8.1.2.1.1.1 Des bases fiscales intéressantes et dynamiques

Les bases fiscales sont comparativement élevées avec des valeurs par habitant très supérieures aux moyennes de la strate : 2,6 fois pour la TH et 2 fois pour la TFB sur l'ensemble de la période.

Entre 2016 et 2020, les bases imposables de la TH et de la TFB se sont élargies respectivement de 10,9 % et 9,8 %, à la suite des actualisations forfaitaires[27] (+ 4,89 % entre 2016 et 2020) et des évolutions physiques. L'impact des évolutions physiques a été prépondérant dans l'accroissement des bases de TH (53 %) contrairement aux bases de TFB (47 %). En 2019, les fiches d'analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF) comptabilisaient 65 résidences de plus imposées à la TH qu'en 2016, dont 34 résidences secondaires.

Tableau n° 7 : Les bases imposables de la fiscalité des ménages

Fiscalité -Vendays-Montalivet	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution 2016/2020	
						globale	*croissance annuelle moyenne*
Bases imposables (en €)							
Taxe d'habitation	**8 111 275**	**8 106 705**	**8 297 166**	**8 619 317**	**8 998 619**	*10,9%*	*2,6%*
Foncier bâti	**5 310 875**	**5 435 732**	**5 562 454**	**5 685 540**	**5 829 603**	*9,8%*	*2,4%*
Foncier non bâti	**126 751**	**126 733**	**127 139**	**108 313**	**93 131**	*-26,5%*	*-7,4%*

Source : états 1259 DGFiP

Tableau n° 8 : Contribution de l'évolution physique et des actualisations forfaitaires à l'évolution des bases (en € et en %) entre 2016 et 2020

Entre 2016 et 2020						
Taxe d'habitation	1	Effet de l'évolution physique		+ 471 649		53%
	2	Effet des actualisations forfaitaires		+ 415 695		47%
	=1+2	Accroissement des bases annuelles		+ 887 344		100%
Foncier bâti	1	Effet de l'évolution physique		+ 241 655		47%
	2	Effet des actualisations forfaitaires		+ 277 073		53%
	=1+2	Accroissement des bases annuelles		+ 518 728		100%

Source : CRC à partir des états 1259 DGFiP

8.1.2.1.1.2 Des produits par habitant comparativement élevés malgré des paramètres fiscaux inchangés

Le régime des abattements n'a pas connu de changement, avec uniquement l'application des deux abattements obligatoires, aux taux minimums légaux[28] et donc sans mise en place

[27] L'année 2017 est la dernière pour laquelle un coefficient de revalorisation des valeurs locatives a été fixé par la loi de finances. Depuis la loi de finances pour 2018, le coefficient forfaitaire de revalorisation des bases est fixé, conformément au dernier alinéa de l'article 1518 bis modifié du code général des impôts (CGI), en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation, harmonisé entre novembre N-2 et novembre N-1.

[28] L'abattement pour charges de famille pour une ou deux personnes à charge (10 %) et l'abattement à partir de la troisième personne (15 %).

d'aucun des trois abattements facultatifs[29]. Les taux d'imposition des taxes ménages n'ont pas non plus été modifiés jusqu'à l'exercice 2021 inclus : ils sont inférieurs aux moyennes de la strate d'environ 4 points pour la TH, 3 points pour la TFB et 12 points pour la TFNB.

Entre 2016 et 2020, les produits de la TH ont été 1,8 fois supérieurs à la moyenne de la strate des communes de 2 000 à 3 500 habitants, et ceux de la TFB, 1,6 fois.

En 2020, le taux d'effort fiscal[30] de la commune s'établissait à 0,923564, à comparer à une moyenne de la strate de 1,154637. Ce différentiel témoigne d'une pression fiscale comparativement moins forte que celle observée, en moyenne, dans les autres communes de la strate nationale.

8.1.2.1.1.3 La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales

La taxe d'habitation sur les résidences principales a été supprimée en deux temps. L'article 5 de la loi de finances pour 2018 a d'abord exonéré progressivement 80 % des ménages de la TH sur leur résidence principale (- 30 % dès 2018, - 65 % en 2019 et - 100 % en 2020). La suppression de la TH pour les 20 % de contribuables encore redevables de cet impôt sur leur résidence principale a débuté en 2021 et s'achèvera en 2023, par application d'un échéancier de réduction identique à celui retenu en 2018.

Jusqu'en 2021, l'Etat a compensé les pertes de recettes des communes et de leurs groupements dans la limite des taux et des abattements en vigueur en 2017. Un nouveau schéma de financement est applicable depuis le 1er janvier 2021, date à partir de laquelle les communes et les EPCI ne perçoivent plus aucun produit de TH sur les résidences principales. Instauré par l'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020, il acte l'affectation aux communes, par le biais d'un simple transfert de taux, de la part départementale de la TFB perçue sur leur territoire, et crée un mécanisme de neutralisation à partir du calcul d'un coefficient correcteur (le « *coco* »).

Comparant les recettes calculées selon l'ancien régime (« *recettes avant* ») à celles résultant du nouveau régime (« *recettes après* »), le coefficient correcteur vise à garantir à chaque commune une compensation à hauteur du produit de TH perdu.

Schéma n° 1 : Eléments pris en compte dans le calcul du « *coco* »

Recettes avant	Recettes après
Produit communal de la taxe d'habitation des résidences principales (THRP) (bases THRP 2020 x taux 2017)	Taxe foncière sur le batî (TFB) départementale transférée (base DEP 2020 x taux DPE 2020)
Allocations compensatrices TH communales 2020	Allocations compensatrices FB départementales 2020
Moyenne résidences secondaires (RS) TH COM 2017-2018-2019	Moyenne RS FB DEP 2017-2018-2019
Produit TFB communal (base COM 2020 x taux COM 2020)	Produit TFB communal (base COM 2020 x taux COM 2020)

Source : article 16 LFI 2020

[29] L'abattement général à la base, l'abattement spécial à la base et l'abattement spécial handicapé à la base.

[30] L'effort fiscal rapporte les produits de la taxe d'habitation, des deux taxes foncières, de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe ou redevance pour l'enlèvement des ordures ménagères, au potentiel fiscal de la taxe d'habitation et des deux taxes foncières, majoré des produits de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (cf. article L. 2334-5 du CGCT).

En cas de valeur de « *coco* » supérieure à 1, la commune percevra un complément de recette (commune dite sous-compensée). Dans le cas contraire (valeur inférieure à 1), elle devra restituer une part du produit de la TFB (commune surcompensée) sauf si la surcompensation est inférieure à 10 000 €. Fixe, le « *coco* » s'appliquera chaque année aux recettes de TFB de la commune.

Si les bases augmentent, la commune sous-compensée verra sa compensation augmenter (versement) et la commune surcompensée sa contribution augmenter (prélèvement). A l'inverse, si les bases diminuent, la commune sous-compensée subira une diminution de sa compensation, et la commune surcompensée bénéficiera d'une diminution de sa contribution.

Le transfert automatique en 2021 de la part départementale de la TFB (17,46 %), a porté le taux d'imposition communal de cet impôt à 31,82 % (contre une valeur de 14,36 % en 2020). Appartenant à l'ensemble des communes dites surcompensées, Vendays-Montalivet a acquitté en 2021, une contribution de 678 247 €.

8.1.2.1.2 Les autres taxes

Leur total s'élevait, en 2020, à 0,37 M€. Leur forte contraction entre 2016 et 2020 (- 50,2 % ; - 0,38 M€) est essentiellement due à deux changements sans incidence significative sur le montant des recettes de la période :

- le transfert à la communauté de communes Médoc Atlantique de la taxe de séjour (0,215 M€ en 2016) lors du transfert de la compétence tourisme en 2017. La perte de recettes a été compensée par l'ajout, dans l'attribution de compensation, d'un produit pour la commune égal (et gelé) à la dernière recette annuelle perçue[31] ;
- le classement, à partir de 2019, des redevances d'occupation temporaire du domaine public dans les produits des services du domaine. Jusque-là, elles étaient à tort enregistrées avec les droits de place, au sein du chapitre 73 (impôts et taxes).

Un troisième facteur a aggravé la baisse observée en 2020 : l'exonération de 30 % des droits de place pour l'ensemble des commerçants du marché de Montalivet décidée par le conseil municipal en raison de la crise sanitaire, le 25 septembre 2020. Le coût de cette mesure est estimé à 61 547 €.

8.1.2.2 Des ressources d'exploitation devenues prépondérantes dans les produits de gestion grâce aux reversements des budgets annexes

Les ressources d'exploitation (2,7 M€ en 2020) regroupent trois grandes catégories de recettes : les produits des services et du domaine auxquels sont ajoutés les remboursements de frais (0,45 M€ en 2020) ; les revenus locatifs et redevances (1,39 M€ en 2020[32]) constitutifs à eux seuls de 54 % environ des recettes d'exploitation et de 23 % des produits de gestion de la période ; et les opérations avec les budgets annexes (0,85 M€ en 2020).

En augmentation de 75,4 % entre 2016 et 2020 (+ 1,2 M€), les ressources d'exploitation sont devenues prépondérantes dans les produits de gestion à partir de 2017 grâce à l'intégration de nombreux excédents des budgets annexes. En moyenne, elles ont apporté 44 % du total des

[31] Voir § 5

[32] hors délégations de service public. Il s'agit principalement des loyers versés par les campings installés sur des terrains communaux (20 % des produits de gestion en 2019). § 10.1

produits de gestion entre 2017 et 2020, dont 15 % au moyen de reversements des budgets annexes. La baisse soudaine en 2020 des revenus locatifs et redevances par rapport à 2019 (- 14 % ; - 0,23 M€) trouve son origine dans la crise sanitaire et dans des mesures d'exonération prises par la ville, le 25 septembre 2020.

Tableau n° 9 : Contribution des différentes catégories de ressources d'exploitation aux produits de gestion

	2016	2017	2018	2019	2020
a-Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais	5%	5%	6%	7%	7%
b-Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	24%	23%	23%	22%	21%
1-Contribution des ressources d'exploitation aux produits de gestion sans les excédents des budgets annexes (a+b)	**29%**	**28%**	**29%**	**29%**	**28%**
2-Excédents budgets annexes	**0%**	**21%**	**11%**	**16%**	**13%**
dont budgets à caractère administratif (lotissements et forêt)	*0%*	*9%*	*11%*	*16%*	*13%*
dont budgets à caractère industriel et commercial (lotissements et forêt)	*0%*	*12%*	*0%*	*0%*	*0%*
Contribution des ressources d'exploitation aux produits de gestion (1+2)	**29%**	**49%**	**41%**	**46%**	**41%**

Source : données du logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Depuis 2017, les reversements des budgets annexes sont vus comme le moyen de dégager une CAF suffisamment importante pour financer les investissements souhaités, alors que la dette atteint durablement un niveau très élevé et sans modification de la fiscalité. En tout, ils sont équivalents à la moitié de la CAF brute de la période, 71 % des apports provenant des budgets annexes consacrés aux lotissements.

Tableau n° 10 : Contribution des excédents des budgets annexes dans la CAF brute

	2016	2017	2018	2019	2020	2016-2020
Part des excédents des budgets annexes dans la CAF brute	**0%**	**59%**	**43%**	**52%**	**44%**	**50%**
Part des excédents des budgets annexes dans la CAF nette	0%	68%	50%	58%	50%	60%

Source : données du logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 11 : Détail des flux provenant des BA

Reversements en provenance des budgets annexes						**total**	
Flux du compte 7551: Excédents des budgets annexes à caractère administratif							
en €	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2016-2020**	
BA Sylviculture	-	150 000	157 765	-		307 765	7%
BA Lot 7ème tranche	-	600 000	600 000	134 887		1 334 887	71%
BA lot 8ème tranche	-	-	-	-	550 000	550 000	
BA lot mini golf	-	-	-	1 058 321	256 250	1 314 571	
BA Layguebasse					42 732	42 732	
Total	**-**	**750 000**	**757 765**	**1 193 208**	**848 982**	**3 549 955**	**78%**
Flux du compte 7561: Excédents reversés par les régies à caractère industriel et commercial dotées de la seule autonomie financière							
Eau et assainissement	-	1 000 000	-	-	-	**1 000 000**	**22%**
total						**4 549 955**	100%

Source : Comptes de gestion et délibérations

Au cours de l'entretien de fin de contrôle, le maire a annoncé son intention de trouver de nouvelles ressources d'exploitation, de façon à continuer à dégager une capacité d'auto-

financement nette élevée, sans recourir au levier fiscal, ni à l'emprunt. Il a évoqué deux projets à l'étude : la création à Montalivet d'un nouveau lotissement de 90 lots et l'ouverture d'un espace réservé à l'accueil d'un parc de 80 chalets dont la location pourrait rapporter 0,24 M€ par an.

8.1.2.3 Les autres recettes

8.1.2.3.1 Une fiscalité reversée comprenant uniquement l'attribution de compensation versée par la communauté de communes

L'attribution de compensation (AC) versée par la communauté de communes est le seul reversement de fiscalité qui concerne la commune. Son montant a été modifié à deux reprises sous l'effet des transferts de compétences[33]. D'une valeur de 109 603 € en 2016, il a d'abord été porté à 220 362 € en 2017 à la suite du transfert de la compétence tourisme et de la taxe de séjour, puis ramené à 195 415 € à compter de 2019 après déduction d'une somme de 24 947 € consécutive à la reprise par la communauté de communes de la compétence GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations). Cette retenue correspond à la moyenne des participations annuelles 2015-2017 que la commune acquittait auprès du syndicat intercommunal des bassins versants de la pointe Médoc (SIBV) jusqu'alors chargé de cette compétence.

8.1.2.3.2 Des ressources institutionnelles stabilisées depuis 2018

Stables depuis 2018, les ressources institutionnelles ont apporté, en 2020, 22 % des recettes de gestion, avec un montant de 1,44 M€. La dotation globale de fonctionnement (DGF) en est la composante majeure (91 % en moyenne annuelle ; 1,31 M€ en 2020).

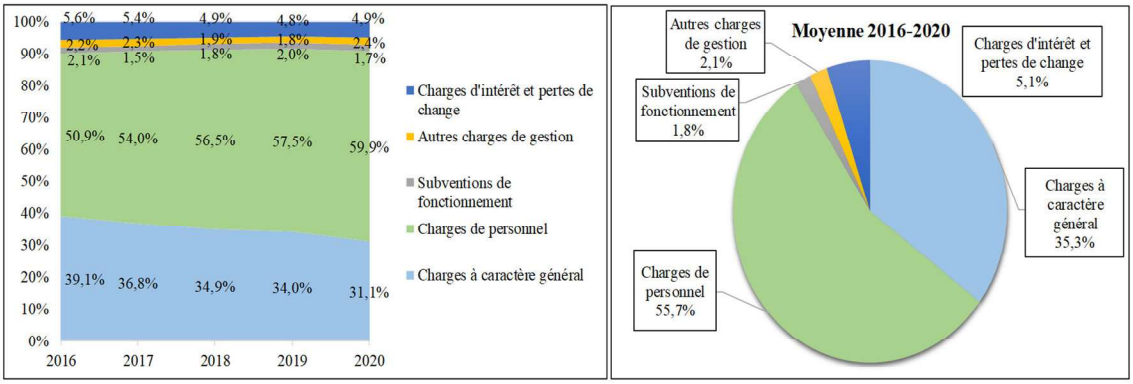
[33] Les montants enregistrés au compte 73211 (attribution de compensation) en 2017 et 2020 diffèrent des montants annuels prévus pour des motifs ponctuels : une partie de l'attribution de compensation 2016 (10 000 € environ) n'a été réglée qu'en 2017 ; et en 2020, le compte a été abondé d'une dotation qui aurait dû être classée au compte 7411 (dotation forfaitaire).

Son montant 2020 est inférieur de 0,372 M€ à celui de 2013. La ville a souligné les efforts accomplis en gestion pour absorber la perte de ressources résultant des diminutions de DGF appliquées au plan national entre 2014 et 2018. Sur toute la période, le montant de DGF par habitant (544 €) reste nettement supérieur à la moyenne de la strate (146 €)[34].

8.1.3 Des charges de gestion courante en diminution entre 2016 et 2020

Obtenues en ajoutant les charges d'intérêt[35] aux charges de gestion, les charges courantes (4,72 M€) ont diminué de 9,1 % entre 2016 et 2020 (- 0,47 M€), sous l'effet de la réduction de toutes les catégories de charges à l'exception de leur principale composante, les dépenses de personnel (2,83 M€ en 2020). Après une croissance de 7 % en 4 ans, ces dernières représentaient, en 2020, 60 % des dépenses de gestion courante. À l'image des recettes, la ville présente, pour les charges, un ratio par habitant (2 013 € en 2019) nettement supérieur à la moyenne de la strate démographique (717 € en 2019).

Graphique n° 3 : Répartition et évolution des charges de gestion



Source : CRC, logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

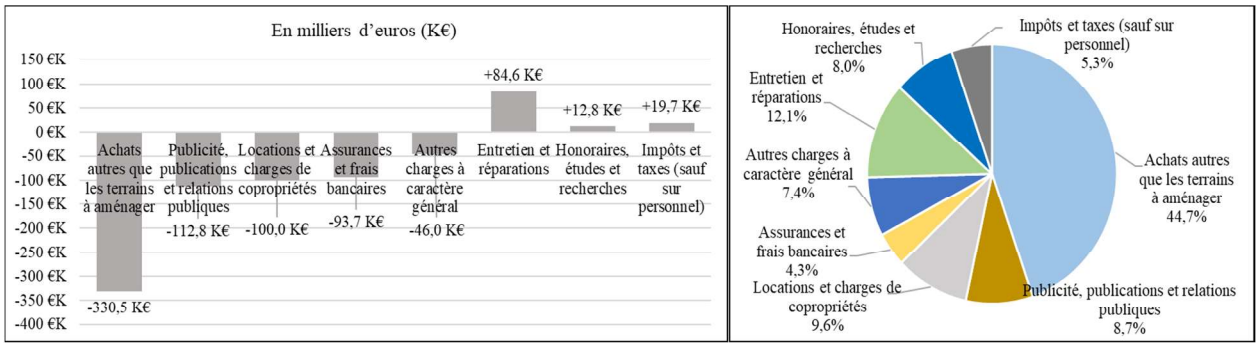
8.1.3.1 Des charges à caractère général en très fort recul (-27,9 %)

En 2020, les charges à caractère général s'élevaient à 1,5 M€. Elles ont enregistré la baisse la plus forte parmi toutes les catégories de charges de gestion courante (- 27,9 % entre 2016 et 2020 ; - 0,57 M€). Leur part dans le total des charges courantes a diminué de 8 points entre 2016 (39 %) et 2020 (31 %).

[34] Il est rappelé qu'en vue d'agir sur la dépense publique locale, la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 a remplacé les diminutions forfaitaires de DGF appliquées depuis 2014, par la conclusion de contrats de partenariat financier, avec les 322 collectivités et groupements dont les dépenses réelles de fonctionnement des budgets principaux dépassent 60 M€.

[35] Les charges financières sont analysées dans la partie consacrée à la dette.

Graphique n° 4 : Evolution 2016-2020 des charges à caractère général et répartition moyenne



Source : CRC, logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Cinq des huit catégories de charges à caractère général sont en recul. La contraction des dépenses d'achats (44,7 % du total) représente, à elle seule, près de 60 % de la baisse observée sur l'ensemble du chapitre (- 0,33 M€ sur une baisse globale de - 0,57 M€).

Des économies substantielles ont été réalisées sur trois autres sous-ensembles de charges : les dépenses de publicité, publications et relations publiques (- 58,5 % soit - 0,11 M€), les frais de locations et charges de copropriétés (- 44,4 % soit 0,1 M€), ou encore les dépenses d'assurances et frais bancaires (- 60,5 % soit - 0,09 M€). La ville les attribue à la réorganisation du circuit de la dépense effectuée en 2018[36].

8.1.3.2 Des charges de personnel en hausse de 7 % avant remboursement des salaires des personnels mis à disposition

En 2020, le total des rémunérations, avant remboursement s'établissait à 2,83 M€. Il était supérieur de 7 % à celui de 2016 (+ 0,18 M€) en dépit d'une diminution concomitante des effectifs de 7 % (6 agents en moins à fin décembre 2020 par rapport à fin décembre 2016). Ce paradoxe n'est qu'apparent, seuls des emplois aidés ayant été supprimés (- 11 postes en décembre 2020 par rapport à décembre 2016) ; dans le même temps, l'effectif titulaire s'est accru de 5 agents. Rapporté au nombre d'habitants, le montant des charges de personnel est 3,1 fois supérieur à la moyenne de la strate (1 138 € contre 361 € en 2020), ce qui n'est pas surprenant avec un effectif 2,5 fois plus important que la moyenne nationale de comparaison [37].

L'analyse des payes n'a pas fait surgir d'autres facteurs explicatifs à la hausse des rémunérations brutes que l'effet du GVT[38] couplé à celui des principales mesures nationales entrées en vigueur au cours de la période, et notamment : la revalorisation du point d'indice réalisée en deux temps (+ 0,6 % au 1er juillet 2016 et + 0,6 % au 1er février 2017), le protocole « *Parcours professionnels, carrières et rémunérations* » (PPCR) inauguré en 2016, dont l'application s'étale jusqu'en 2021, ou encore la répercussion des revalorisations périodiques du SMIC sur les salaires et sur les échelles indiciaires des agents de catégorie C (97 % de l'effectif titulaire en 2017).

[36] § 7.3
[37] Voir tableau des effectifs au § 6.1
[38] Glissement vieillesse technicité.

Le déploiement du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) présentait également un caractère obligatoire dans la mesure où les textes relatifs aux primes qu'il a remplacés ont été abrogés, pour la plupart en 2016 et en 2017.

Instauré au 1er décembre 2017, ce nouveau régime a vraisemblablement contribué, au travers du mécanisme du complément individuel annuel (CIA), à accroître les charges salariales dans une proportion qui n'est pas connue. Dans sa note explicative du budget primitif 2021, la ville rappelle que la mise en place, en 2020, d'une participation employeur à un contrat de prévoyance (garantie maintien de salaire) génère un nouveau coût pérenne supplémentaire. Il est rappelé que la participation des employeurs territoriaux à la protection sociale en prévoyance devrait devenir obligatoire à compter de 2025, d'abord à hauteur de 20 % du coût du contrat, puis de 50 % à partir de 2026[39].

Les remboursements des salaires des personnels mis à disposition auprès des deux budgets annexes du camping et des transports scolaires (4 991 € en 2019), du CCAS et du SMICTOM (syndicat mixte pour la collecte et le traitement des ordures ménagères) ont très fortement augmenté depuis 2016 (+ 145 % soit + 0,15 M€), ramenant à + 1,3 % la hausse globale observée durant la période. En 2019, plus de 90 % des remboursements provenaient du budget annexe du camping (57 % des remboursements en 2019) et du CCAS (33 % des remboursements en 2019).

8.2 La section d'investissement

8.2.1 L'équilibre de la section d'investissement

La commune n'a jamais eu recours à des emprunts nouveaux pour financer les investissements de la période, couverts à hauteur des deux tiers par la capacité d'autofinancement (68,3 %), pour un quart environ (24,7 %) par les recettes d'investissement autres que l'emprunt, et pour le reliquat (7 %), en mobilisant le fonds de roulement. Les recettes d'investissement autres que l'emprunt sont majoritairement composées des remboursements de FCTVA (28 % du total) ainsi que des produits de la taxe locale d'équipement et de la taxe d'aménagement (35 %). En 2017, le taux de la taxe d'aménagement a été doublé sur un seul secteur communal devant accueillir des lotissements, en passant de 5 à 10 %, en vue d'assurer le règlement des travaux de réseaux.

[39] Source : projet d'ordonnance sur la protection sociale complémentaire.

Tableau n° 12 : Le financement des investissements

en €	2016	2017	2018	2019	2020	*Cumul 2016/2020*	
						en €	*en %*
RESSOURCES							
CAF nette ou disponible	-304 515	2 580 448	1 516 092	2 066 795	1 702 029	*7 560 849*	*68,3%*
Recettes d'inv. hors emprunt	178 991	521 099	580 706	784 435	674 785	*2 740 016*	*24,7%*
dont taxe locale d'équipement (TLE) et taxe d'aménagement	*68 945*	*162 637*	*208 815*	*147 225*	*182 990*	*770 611*	*7,0%*
dont fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	*61 710*	*123 318*	*86 461*	*383 428*	*302 987*	*957 904*	*8,6%*
dont subventions d'investissement reçues	*0*	*97 972*	*100 616*	*198 891*	*105 252*	*502 731*	*4,5%*
dont fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	*38 736*	*0*	*99 252*	*50 692*	*81 556*	*270 236*	*2,4%*
dont produits de cession	*9 600*	*137 172*	*85 562*	*4 200*	*2 000*	*238 534*	*2,2%*
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0	*0*	*0,0%*
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	0	0	*0*	*0,0%*
Mobilisation du fonds de roulement net global	775 503	0	0	0	0	*775 503*	*7,0%*
TOTAL DES RESSOURCES	**649 979**	**3 101 547**	**2 096 798**	**2 851 231**	**2 376 814**	*11 076 368*	*100%*
EMPLOIS							
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	649 315	2 445 384	1 754 545	2 451 054	1 054 280	*8 354 578*	*75,4%*
Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	0	0	0	59 691	328 264	*387 955*	*3,5%*
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	864	0	0	0	-328 264	*-327 400*	*-3,0%*
Participations et inv. financiers nets	-200	0	0	0	0	*-200*	*0,0%*
Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	*0*	*0,0%*
Charges à répartir	0	0	0	0	0	*0*	*0,0%*
Variation autres dettes et cautionnements	0	0	0	0	0	*0*	*0,0%*
Reconstitution du fonds de roulement net global	0	656 163	342 252	340 485	1 322 534	*2 661 435*	*24,0%*
TOTAL DES EMPLOIS	**649 979**	**3 101 547**	**2 096 798**	**2 851 231**	**2 376 814**	*11 076 368*	*100%*

Source : logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

8.2.2 Un total de dépenses d'équipement de 8,3 M€ en quatre ans

Entre 2016 et 2020, les dépenses d'équipement, composées à hauteur de 36 % de travaux inscrits dans une convention d'aménagement de bourg, ont atteint 8,3 M€. Leur montant annuel est resté élevé entre 2017 et 2019, avant une chute en 2020 (- 57 % par rapport à 2019) imputable à la crise sanitaire. Au total, l'effort d'investissement de la période a été 2,3 fois plus élevé que la moyenne de la strate démographique (729 € par habitant contre 311 €).

Le budget primitif 2021 a tablé sur une relance des opérations d'équipement avec une prévision de dépenses de 4,5 M€.

Depuis 2016, plusieurs équipements ont été ouverts : la salle culturelle (2017), le skate-park, le parcours sportif (2018), l'espace coworking (2019), etc. Plusieurs réhabilitations de bâtiments anciens ont aussi été réalisées : la maison des jeunes, l'agence postale à Montalivet, la maison des associations, la maison de la glisse, un local pour accueillir un médecin, la salle Sirougnet (en projet). Certains de ces travaux sont réalisés par les agents de la commune et comptabilisés en travaux en régie (maçonnerie, peinture…).

La ville rédige actuellement un diagnostic des établissements recevant du public pour répondre aux normes réglementaires notamment en matière de sécurité. Elle confectionne aussi un document de suivi des investissements : celui de la période 2020-2026, qui s'apparente à un plan pluriannuel d'investissement, n'a pas été communiqué en conseil municipal.

Le vote du budget intervient dorénavant en début d'exercice pour favoriser le commencement des travaux d'investissement sans passer par le vote des quarts de crédits[40].

8.2.3 Une dette ancienne et durablement coûteuse

Tableau n° 13 : La dette du budget principal

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne	Evol. 2016/2020
Encours de dette du BP au 31 décembre	**5 929 381**	**5 547 183**	**5 299 210**	**5 072 958**	**4 849 705**	***-4,9%***	***-18,2%***
Variation de l'encours au 31 décembre		-382 198	-247 974	-226 252	-223 253		***- 1 079 677***
Nouveaux emprunts	0	0	0	0	0		
Part des encours structurés	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%		
Part des encours structurés autres que ceux à barrière simple sans effet de levier	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%		
Encours /produits de fonct.	*106,8%*	*62,7%*	*76,3%*	*68,3%*	*65,3%*	*-11,6%*	*-38,9%*
Encours de dette (en €/hab.)	**2 363**	**2 234**	**2 125**	**2 025**	**1 952**	***-4,7%***	***-17,4%***
Moyenne nationale strate	*685*	*702*	*701*	*703*	*672*	*-0,5%*	*-1,9%*
Annuité en capital de la dette	397 821	382 198	247 974	226 252	223 253	*-13,4%*	*-43,9%*
Intérêts des emprunts	292 095	267 107	246 833	239 367	233 368	*-5,5%*	*-20,1%*
Annuité de la dette en € / habitant	**275**	**262**	**198**	**186**	**183**	***-9,7%***	***-33,5%***
moyenne nationale strate	*95*	*95*	*91*	*91*	*90*	*-1,3%*	*-5,3%*
Capacité de désendettement (en années)	**64,2**	**1,5**	**2,1**	**1,4**	**0,8**	***-66,7%***	***-98,8%***

Source : Logiciel ANAFI, fiches AEF du comptable et comptes administratifs

Bien que n'ayant souscrit aucun emprunt sur la période, la commune reste très endettée comme en témoignent des valeurs de ratios toujours très supérieures aux moyennes de comparaison : ainsi, rapportés à la population, l'encours et l'annuité excèdent 3 fois et 2,1 fois les moyennes de la strate. Pour autant, l'effort à fournir reste, pour le moment, très soutenable du fait de durées de remboursement très longues, et d'une capacité d'autofinancement maintenue à un niveau élevé par le jeu des reversements systématiques au budget principal des excédents des budgets annexes : hormis en 2016, la capacité de désendettement présente des valeurs très basses, oscillant entre une à deux années pour le budget principal et 1,7 années pour la dette consolidée en 2020.

Il est rappelé que la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 retient, pour les communes, une durée de douze ans comme plafond national de référence.

L'importance de l'endettement trouve son origine dans des engagements anciens, durables et coûteux, rémunérés au taux d'intérêt moyen de 4,70 % : inaugurées entre 2004 et 2012, sur des durées comprises entre 20 et 50 ans, les 15 lignes d'emprunt de l'encours sont assorties de taux fixes compris entre 3,11 % et 5,75 %, à l'exception d'une ligne à taux variable simple. D'une durée moyenne de 47 ans, les sept lignes d'emprunt souscrites auprès de Dexia entre 2004 et 2006 représentent près des deux tiers de l'encours à fin 2020 (64 %).

[40] L'article L. 1612-1 du CGCT prévoit que « *jusqu'à l'adoption du budget ou jusqu'au 15 avril, en l'absence d'adoption du budget avant cette date, l'exécutif de la collectivité territoriale peut, sur autorisation de l'organe délibérant, engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement, dans la limite du quart des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent, non compris les crédits afférents au remboursement de la dette* ».

La durée résiduelle moyenne des emprunts du budget principal s'établit à près de 24 ans ; elle atteint même 32 ans pour ceux contractés auprès de Dexia. Sans mesure de renégociation de la durée ou des taux, excessifs au regard des conditions actuelles de marché, la charge de la dette continuera de peser très longtemps sur la situation financière. Le maire a signalé avoir pris contact, sans succès, il y a deux ans, avec l'une des banques concernées pour envisager une renégociation ou un remboursement anticipé. Il a également souligné le caractère dissuasif des clauses de remboursement anticipé dans beaucoup de contrats, particulièrement ceux de Dexia. Sans présumer des résultats qui pourraient en découler, la commune a intérêt à engager formellement des négociations avec ses contreparties afin de raccourcir la durée des emprunts, et si possible abaisser les taux d'intérêt. Elle gagnerait à se faire accompagner dans cette démarche par un cabinet spécialisé qui pourrait, en préalable, procéder à une analyse juridique approfondie des contrats, en particulier des clauses relatives aux indemnités de remboursement anticipé.

Recommandation n° 6 : Engager des négociations avec les établissements de crédit prêteurs en vue de raccourcir la durée des emprunts, et si possible abaisser les taux d'intérêt, après un examen approfondi des contrats par un cabinet spécialisé.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a assuré qu'il va faire procéder à une étude approfondie des contrats.

8.3 Les budgets annexes

Seules sont examinées les situations financières des trois budgets annexes (BA) relatifs à l'eau potable et l'assainissement, au camping et à la sylviculture. En raison du caractère structurellement excédentaire des BA consacrés aux lotissements, l'analyse de leur situation financière n'appelle pas d'autres remarques que celles formulées dans la partie relative à la fiabilité des comptes ; et celui consacré au service d'assainissement non collectif (SPANC) n'a enregistré aucun mouvement jusqu'en 2021[41].

8.3.1 Le BA de l'eau et de l'assainissement collectif

Les opérations budgétaires et comptables relatives aux deux services publics de l'eau et de l'assainissement collectif sont regroupées au sein d'un budget unique, ce qu'autorise l'article 2224-6 du CGCT pour les communes de moins de 3 000 habitants. L'exploitation de ce double service de taille modeste, comptant environ moins de 2 500 abonnés à l'eau potable et 2 100 à l'assainissement collectif, est historiquement confiée à un délégataire, au moyen de deux contrats de concession de service public renouvelés au 1er janvier 2019 : l'un pour l'eau potable et l'autre pour l'assainissement collectif. La commune reste compétente en matière d'eau et d'assainissement jusqu'au 1er janvier 2026[42].

[41] Cf. § 7.4.3
[42] Voir partie 5

8.3.1.1 Des contrats de délégation renouvelés en 2018

Avant d'ouvrir la procédure de sélection, le conseil municipal a formellement décidé, le 1er juin 2018, de continuer à assurer l'exploitation du double service sous la forme d'un affermage, sur la base de deux rapports rédigés par le bureau d'études qui a accompagné la commune dans la procédure de sélection.

Tableau n° 14 : Indicateurs des services de l'eau et de l'assainissement collectif

Eau	2016	2017	2018	2019
Nombre d'habitants desservis	2 483	2 494	2 505	2 484
Nombre d'abonnements	2 898	2 857	2 895	2 784
Réseaux de distribution (km)	127,7	128	126,6	127
Volume mis en distribution (m3)	497 669	384 523	363 857	321 632
Taux d'impayés sur les factures d'eau de l'année précédente (%)	1,06	0,88	1,03	0,94
Indice de connaissance de gestion patrimoniale des réseaux d'eau potable (de 0 à 120)	120	120	110	120
Assainissement collectif	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Nombre d'habitants desservis	1 893	1 912	2 091	2 104
Nombre d'abonnements	2 213	2 190	2 416	2 358
Réseaux de distribution (km)	51,6	51,6	52,0	52,5
Volume mis en distribution (m3)	444 790	319 170	301 105	439 429
Taux d'impayés sur les factures d'eau de l'année précédente (%)	1,06	0,90	1,26	0,9
Quantité de boues issues des ouvrages d'épuration (TMS)	92,73	60,26	59,65	59,44
Indice de connaissance et de gestion patrimoniale des réseaux de collecte des eaux usées (0 à 120)	95	95	105	105

Sources : rapports annuels du délégataire

Deux candidats seulement ont répondu à l'appel public à candidatures lancé par la commune. Suivant les préconisations du bureau d'études, le maire a proposé, dans deux rapports au conseil municipal, de reconduire le délégataire historique, titulaire des deux contrats précédents, sur une durée de douze ans. Le 7 décembre 2018, le conseil a approuvé ce choix.

Recommandée par le bureau d'études, la durée du contrat doit permettre d'étaler l'amortissement des dépenses d'investissement devant être réalisées en début de contrat. En application des dispositions de l'article 34 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, aujourd'hui codifiées à l'article L. 3114-8 du code de la commande publique, « *les contrats de concession ne peuvent avoir une durée supérieure à vingt ans dans les domaines de l'eau potable et de l'assainissement, sauf examen préalable par l'autorité compétente de l'Etat, à l'initiative de l'autorité concédante, des justifications de dépassement de cette durée* ».

Une convention a été conclue avec le SIAEP[43] de Saint-Vivien-de-Médoc pour compléter éventuellement les besoins en eau potable durant la période estivale, du 15 juin au 15 septembre, sur le secteur de Montalivet. Elle vise à pallier les éventuelles incapacités des forages communaux à répondre aux pics de consommation d'une population qui peut alors atteindre 30 000 personnes. Aucune trace d'un achat effectif d'eau n'a été trouvée dans les comptes, entre 2016 et 2020. Le percement d'un nouveau forage, proposé par le délégataire dans son offre, devrait permettre à la commune de combler entièrement ses besoins.

[43] syndicat intercommunal à vocation unique alimentation d'eau potable.

8.3.1.2 Des prix comparativement peu élevés

Tableau n° 15 : Prix de l'eau et de l'assainissement collectif

en €/m³ TTC (120 m³/an)		01/01/2017	01/01/2018	01/01/2019	01/01/2020	Evol. 2016/2019
Part Délégataire	Part Fixe	0,1231 €	0,2315 €	0,2333 €	0,2392 €	94,39%
	Part Variable	0,5646 €	0,4275 €	0,2760 €	0,2829 €	-49,89%
Part Commune	Part Fixe	0,0450 €	0,0833 €	0,0833 €	0,0833 €	94,39%
	Part Variable	0,1433 €	0,1433 €	0,1460 €	0,1460 €	1,88%
Part Agence de l'Eau		0,3550 €	0,4158 €	0,4158 €	0,4158 €	17,13%
TVA		0,0677 €	0,0716 €	0,0630 €	0,0643 €	-5,02%
Prix eau potable		**1,30 €**	**1,37 €**	**1,22 €**	**1,23 €**	**-5,17%**
en €/m³ TTC (120 m³/an)		**01/01/2017**	**01/01/2018**	**01/01/2019**	**01/01/2020**	**Evol. 2016/2019**
Part Délégataire	Part Fixe	0,1948 €	0,1977 €	0,2000 €	0,2054 €	5,43%
	Part Variable	0,4716 €	0,4785 €	0,3500 €	0,3595 €	-23,77%
Part Commune	Part Fixe	0,1500 €	0,1500 €	0,1500 €	0,1500 €	0,00%
	Part Variable	0,6000 €	0,6000 €	0,4670 €	0,4670 €	-22,17%
Part Agence de l'Eau		0,2450 €	0,2500 €	0,2500 €	0,2500 €	2,04%
TVA		0,1661 €	0,1676 €	0,1500 €	0,1432 €	-13,79%
Prix assainissement collectif		**1,83 €**	**1,84 €**	**1,57 €**	**1,58 €**	**-13,81%**

Sources : rapports annuels du délégataire

Au 1er janvier 2018, les prix moyens de l'eau et de l'assainissement collectif s'élevaient, en France, à 4,14 €/m³ TTC[44] pour une consommation de 120 m³, dont 2,07 €/m³ pour l'eau potable et 2,07 €/m³ pour l'assainissement collectif. Les tarifs communaux sont nettement inférieurs à ces valeurs nationales : - 32,1 % sur le prix global, - 40,6 % sur l'eau potable et - 23,7 % sur l'assainissement collectif. Ils sont également très en-deçà des moyennes régionales, consultables sur la carte interactive du site internet de l'observatoire national des services d'eau et d'assainissement (services-eaufrance.fr).

Au renouvellement du contrat, au 1er janvier 2019, les tarifs en TTC ont été diminués de 0,15 €/m³ pour l'eau potable et de 0,28 € pour l'assainissement collectif, pour une consommation de 120 m³.

8.3.1.3 Une situation budgétaire financière encore satisfaisante

Alimenté en fonctionnement quasi-exclusivement par les surtaxes perçues sur les usagers, le budget annexe continue de présenter, en fin de période, une situation financière satisfaisante.

Le fonds de roulement net global (0,6 M€ en 2020) a néanmoins diminué de 77 % par rapport à 2016 (2,8 M€) en raison du prélèvement de 1 M€ opéré en 2017 en faveur du budget principal, mais également de sa mobilisation récurrente dans la couverture des opérations nouvelles d'équipement (3,8 M€) financées sur toute la période sans aucun recours à l'emprunt.

[44] http://www.services.eaufrance.fr/docs/synthese/rapports/Rapport_SISPEA_2018_complet_DEF.pdf

La capacité d'autofinancement brute est constamment positive sauf en 2017 en raison du reversement au budget principal d'une somme de 1 M€ déjà évoqué. Selon les informations communiquées par la ville, la forte augmentation des produits constatée en 2020 (+ 153 % par rapport à 2019[45]) trouverait son origine dans des opérations d'ajustement consécutives à la mise en place du nouveau cadre contractuel. En toute logique, la baisse des tarifs consentie au 1er janvier 2018 et l'enregistrement en hors taxe de tous les flux après l'assujettissement du service à la TVA devraient entraîner une diminution annuelle des flux de recettes.

Les dépenses d'équipement réalisées se rapportent à la 17ème et 18ème tranche d'extension du réseau d'assainissement collectif (2017 et 2018) et au creusement du forage d'eau potable dit « *la Rège* » (2020). Le document prévisionnel des investissements ne prévoyait plus d'opérations pour les années à venir en dépit de restes à réaliser élevés à fin 2020 (0,4 M€).

8.3.2 Le BA du camping de l'Océan

En 2015, la commune a inauguré un camping municipal à 700 mètres de la plage, sur un emplacement lui appartenant qui avait accueilli de 1958 à 2012 un camping associatif. Elle a décidé d'en assurer directement l'exploitation en organisant le service en régie pourvue de la seule autonomie financière au sens de l'article L. 2221-4 du CGCT, et d'ouvrir un budget annexe dédié à cette activité industrielle et commerciale.

La délibération qui a créé le service, le 5 février 2015, lui assigne comme objectif de répondre à la demande d'une clientèle à la recherche d'un hébergement sous tentes à prix raisonnable, pour compléter l'offre d'un territoire riche en campings mais plutôt composée de mobil-homes ou d'habitations légères. Elle annonce que les temps annuels d'ouverture seront plus larges que ceux des concurrents. L'ancien directeur général des services de la commune en a assuré officiellement la direction de 2015 à 2020. Il vient d'être remplacé dans cette fonction par l'actuelle secrétaire de mairie. Classée dans la catégorie deux étoiles, d'une superficie de 6,6 hectares (ha) dont 4,4 en zone dédiée au camping, l'infrastructure comprend aujourd'hui 161 emplacements de toutes sortes (79 mobil-homes dont 6 à la commune, tentes, caravanes, camping-cars) et réalise un chiffre d'affaires compris entre 250 000 et 300 000 €.

Hormis le versement d'une subvention de 80 000 € à la création du service, présentée comme une dotation initiale remboursable sur une durée maximale de 30 ans, le budget annexe n'a reçu aucun soutien en fonctionnement en provenance du budget principal. Une délibération du 29 juin 2016 a entériné la possibilité d'octroyer des subventions d'investissement dans deux des cas prévus à l'article L. 2224-2 du CGCT : 1°) Lorsque les exigences du service public conduisent à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ; 2°) Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs.

[45] Les produits s'élevaient à 220 310 € en 2019 et à 558 180 € en 2020.

Le conseil municipal a, dans ce cadre, approuvé l'apport de deux aides en 2016, de 100 000 € et 8 000 €. A ce jour, il semble que seule la seconde aide ait été réglée.

En sens inverse, le budget annexe verse annuellement au budget principal une redevance rémunérant l'occupation d'un terrain municipal. D'abord fixé à 25 000 €, son montant a été porté à 80 000 € en 2016 et n'a jamais été révisé depuis. Un projet d'extension du camping est prévu en 2021.

La situation financière globale du camping, dont les tarifs sont délibérés annuellement, ne suscite pas d'inquiétude. La dégradation observée en 2020, qui a abouti à une CAF nette négative (- 22 690 €) tient à la crise sanitaire mais également à la multiplication par cinq de l'impôt sur les sociétés (25 547 € en 2020 contre 5 181 € en 2019), à la suite des ventes de mobil-homes réalisées en 2019 (85 500 €).

La Chambre invite la commune à rédiger un bilan annuel d'activité à l'attention du conseil municipal.

8.3.3 Le BA de la sylviculture

La forêt communale relève du régime forestier, régime juridique spécifique décrit au code forestier et mis en œuvre par l'office national des forêts (ONF). Demeurant pleinement propriétaire de ses forêts, une commune forestière arrête le programme de travaux annuels à réaliser sur proposition de l'ONF et définit les objectifs à long terme qui sous-tendent le document d'aménagement forestier élaboré par l'ONF. Approuvé par le conseil municipal, ce document liste sur une durée de vingt ans les orientations dans un but de gestion durable. L'ONF assure une surveillance afin de préserver la destination forestière des terrains, élabore le programme des coupes, désigne les arbres à couper, supervise les coupes et organise la commercialisation des bois. Sur le territoire communal, l'ONF gère 3 054 ha de forêt publique : 2 368 ha de forêts communales et 684 ha de forêts domaniales (Etat).

Le budget retrace l'achat et l'entretien des engins « *forêts* » ainsi que les prestations de débroussaillage, de déboisement et les ventes de bois. Ces activités sont exercées soit en régie, soit par des prestataires. Les actions financées par le budget annexe découlent toutes du programme d'actions défini par l'ONF, lui-même s'appuyant sur le document d'aménagement forestier. L'ONF communique annuellement la liste des parcelles de bois concernées par le programme de coupes voté par le conseil.

La situation financière de ce budget annexe est satisfaisante : rattaché au budget principal, il ne supporte plus aucun emprunt depuis 2017. A deux occasions, la commune a transféré une partie des excédents au budget principal : 0,150 M€ en 2017 et 0,158 M€ en 2018. Même si le reversement d'une partie de l'excédent de fonctionnement d'un budget annexe à caractère administratif au budget principal est possible sans aucune condition restrictive, le cumul des deux prélèvements a fait fondre le fonds de roulement en 2017 (86 536 €) et en 2018 (10 902 €) par rapport à 2016 (136 991 €). Mais celui-ci a pu être ensuite reconstitué : il atteignait 154 655 € en 2020.

8.4 Une trésorerie nette abondante

Avec un montant moyen de 2,5 M€ à la fin de chaque exercice, la trésorerie nette des deux budgets administratifs (budget principal et budget de la forêt) représentait 168 jours de charges de gestion. Malgré son abondance, la ville a souscrit une ligne de trésorerie en juillet 2020, dont l'utilisation à deux reprises a été justifiée par les décalages observés entre les besoins de liquidités pour le paiement de travaux et l'encaissement tardif des loyers dus par les exploitants de campings installés sur des terrains communaux[46].

9 L'URBANISME ET LA GESTION DES ESPACES

La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 modifiée, relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite Loi Littoral, encadre strictement les règles d'urbanisme dans les 1 212 communes qualifiées de littorales telles que Vendays-Montalivet. Elle fait peser trois types de contraintes principales sur les communes riveraines de l'océan : l'application d'un principe d'inconstructibilité dans la bande des cent mètres, une limitation forte des possibilités d'extension et la protection renforcée des zones naturelles. L'annexe n° 1 synthétise les principales dispositions aujourd'hui applicables.

9.1 Une commune qui a connu une urbanisation importante depuis 2010

Plusieurs indicateurs présents dans le rapport d'évaluation du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de l'ancienne communauté de communes Pointe du Médoc de 2011, daté de juillet 2017, convergent pour indiquer que Vendays-Montalivet a connu une urbanisation plus forte que celle des autres communes du même groupement, entre 2010 et 2017 :

- entre 2015 et 2017, mesurées en m², 18 % des constructions nouvelles de l'intercommunalité ont été édifiées à Vendays-Montalivet (5 648 m² sur un total de 31 399 m²). Deuxième en nombre d'habitants à l'année (16 % du total), la commune était alors la plus vaste de l'ancienne communauté de communes avec un territoire occupant 22 % de la superficie intercommunale ;
- entre 2010 et 2015 :
    - la commune a enregistré la plus grande extension de l'enveloppe urbaine en concentrant près de la moitié du surplus d'espaces urbanisés à l'échelle intercommunale : + 78 hectares (ha) sur un total de + 173 ha. Dans les dix autres communes, l'accroissement est resté inférieur à 20 ha et même 10 ha pour six d'entre elles ;
    - l'artificialisation des sols au profit des espaces bâtis a augmenté de 6,9 %, suivant un rythme plus rapide que celui des autres communes. L'aire nouvelle de sols artificialisés (38 ha) a représenté 29,4 % environ de la nouvelle surface ajoutée au territoire intercommunal (+ 129,3 ha) ;

[46] § 10.2

- en matière d'habitat, Vendays-Montalivet est allée au-delà des prévisions du SCoT avec 381 logements nouveaux, représentant 28,2 % de la totalité des logements construits sur l'ancienne intercommunalité (1 349), soit 3,2 points de plus que l'objectif. D'autres indicateurs indiquent que cette dynamique a persisté au moins jusqu'en 2017 : le nombre de permis délivrés sur la période 2012 à 2017 formait le tiers du total intercommunal (260 sur 802).

9.2 Un PLU mis en place tardivement et déjà en cours de révision

9.2.1 Un SCoT unique en cours d'élaboration

La communauté de communes (CC) de la Pointe du Médoc avait adopté un schéma de cohérence territoriale (SCoT)[47] couvrant son territoire le 13 août 2011.

Huit mois après sa création, le 3 août 2017, la CC Médoc Atlantique a approuvé son évaluation « *avant le 11 août 2017* » et engagé une procédure de révision en vue de l'élaboration d'un SCoT unique du territoire Médoc Atlantique. Ces deux décisions résultaient d'obligations législatives :

- d'une part, l'article L. 143-28 du code de l'urbanisme impose à l'établissement porteur de procéder à une analyse des résultats de l'application du SCoT alors en vigueur, six ans au plus après la délibération l'ayant approuvé, notamment en matière d'environnement, de transports et de déplacements, de maîtrise de la consommation de l'espace et d'implantations commerciales. L'établissement doit ensuite délibérer sur son maintien ou sur sa révision. A défaut d'une telle délibération, le SCoT est caduc ;
- d'autre part, aux termes de l'article L. 143-14, un nouvel EPCI fusionnant des EPCI préexistants doit prescrire l'élaboration d'un schéma couvrant l'intégralité de son périmètre, « *au plus tard lors de la délibération qui suit l'analyse des résultats de l'application du premier schéma en vigueur* ».

Alors que le rapport d'évaluation du SCoT de 2011 a été approuvé par l'assemblée communautaire le 3 août 2017, le processus d'adoption d'un SCoT unique est toujours en cours. Il devrait arriver à son terme en 2022, ce qui contraindra les communes à mettre ensuite leur PLU en conformité avec ce document.

[47] Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est un document de planification stratégique à long terme (environ 20 ans) créés par la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000. Mis en place et piloté par un EPCI, un syndicat mixte, un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR), un pôle métropolitain ou encore un parc naturel régional, il sert de cadre de référence aux différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'urbanisme, d'habitat, d'organisation de l'espace, de mobilités, d'aménagement commercial, ou encore d'environnement. Le SCoT est un document obligatoire : en son absence, les communes sont soumises à la « *règle d'urbanisation limitée* » qui empêche d'ouvrir de nouveaux terrains à l'urbanisation.

9.2.2 Un PLU adopté en 2017, neuf jours seulement avant l'achèvement du délai légal laissé aux communes pour se doter de ce document

En dépit d'enjeux fonciers importants liés à l'attractivité de la commune et à la fragilité du milieu naturel, le plan d'occupation des sols (POS) approuvé en 1989 est resté le document d'urbanisme de référence jusqu'au 17 mars 2017, date d'adoption du plan local d'urbanisme (PLU), deux ans après avoir arrêté le projet de plan, le 22 juin 2015.

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 dite loi ALUR, qui a rendu caducs les POS non transformés en PLU au 31 décembre 2015, a prolongé leur délai de vie jusqu'au 26 mars 2017 pour les communes ayant prescrit leur transformation avant le 31 décembre 2015[48]. Vendays-Montalivet, qui se trouvait dans cette situation, a adopté son PLU, neuf jours seulement avant la date-limite fixée par la loi.

9.2.3 Un PLU modifié à deux reprises et validé par le juge administratif après un recours du préfet

Le préfet de la Gironde a demandé l'annulation de la délibération du 17 mars 2017, au tribunal administratif, après rejet par le conseil municipal d'un recours gracieux.

Par un jugement du 30 octobre 2018 qui ne sera pas suivi d'appel, le tribunal administratif de Bordeaux validera le PLU à la condition de le compléter, dans les huit mois, des motifs justifiant l'extension limitée d'une zone à urbaniser (zone 2AU), conformément au SCoT de la pointe du Médoc. Le SCoT de 2011 précise en effet que l'urbanisation des espaces proches des rivages doit être justifiée et motivée dans les plans locaux d'urbanisme de chaque commune, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. La commune accèdera à cette demande par la voie d'une modification de droit commun du PLU[49] approuvée par délibération, le 29 août 2019. Par un jugement en date du 10 décembre 2019, le tribunal administratif validera la régularisation. Cette modification est la seconde apportée au PLU : une première modification, réalisée sous la forme d'une modification simplifiée, a été adoptée le 1er juin 2018 pour corriger un certain nombre d'erreurs matérielles contenues dans le règlement du PLU et dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP).

Une révision du PLU est aujourd'hui en cours d'étude pour un projet entrant dans le quatrième cas prévu à l'article L. 153-31 du code de l'urbanisme : ouvrir à l'urbanisation un terrain aujourd'hui classé en zone à urbaniser (2AU). Sur ce terrain de moins de 10 ha, la commune souhaite ajouter des lots supplémentaires au lotissement de Montalivet (projet de « *9ème tranche* »). Il semblerait que la révision ait aussi pour objectif d'autoriser l'aménagement d'emplacements de camping sur une parcelle de 21 ha, classée pour le moment en zone naturelle ne pouvant accueillir aucune activité (« *zone tampon* »)[50].

---

[48] Cf. article L 123-19 du code de l'urbanisme

[49] Codifiées aux articles L. 153-36 à L. 153-48, les procédures de modification sont réservées à des changements qui n'impactent que les règlements, et pas l'économie générale du projet de ville matérialisée dans le PADD. Elles sont plus simples et plus rapides que les procédures de révision qu'il est obligatoire d'appliquer dans cinq cas listés à l'article L. 153-31.

[50] § 10.3.2

Seule l'analyse des données sociodémographiques avait été réalisée à la fin de l'instruction, les services de l'Etat n'ayant pas été saisis. Le processus ne devrait pas aboutir avant 24 mois, après l'achèvement du nouveau SCoT attendu en 2022.

Selon les informations fournies par la commune, entre 2016 et 2020, le total des dépenses engagées au titre du PLU (adoption, modifications et révision) s'élève à 47 899 €.

9.2.4 Un PLU qui reste ambitieux en matière d'objectifs de constructions et d'accueil de populations nouvelles d'ici à 2025

Le PLU de 2017 a modifié en profondeur le classement des parcelles communales par rapport au POS de 1989. Il classe 93 % des surfaces en zones non constructibles, 5,8 % en zones déjà urbanisées et 1,2 % en zones restant à urbaniser. La majeure partie des zones restant à urbaniser (99 ha sur un total de 130,12 ha) se compose de réserves foncières dont l'utilisation nécessite, au préalable, le renforcement et/ou l'extension des réseaux ainsi qu'une procédure de révision du document d'urbanisme.

Le PLU identifie environ 180 ha d'espaces libres permettant potentiellement d'accueillir 1 176 logements supplémentaires, à partir d'une surface moyenne de chaque terrain de 1 224 m²[51], et 2 410 nouveaux habitants. Plus de trois fois inférieures aux 180 ha d'espace libre à construire affichés dans le POS de 1989, les surfaces immédiatement urbanisables sont arrêtées à 59 ha (18 à Montalivet et 41 à Vendays). Un peu plus de la moitié (52 %) prend la forme de « *réinvestissements* » par utilisation d'espaces construits ou remplissage de « *dents creuses*[52] ». Le reste reprend des espaces libres au sein de zones urbaines du POS, sans création de nouvelles zones d'extension urbaine. A titre de comparaison, selon le rapport de présentation, la construction de logements entre 2000 et 2010 avait mobilisé 43 ha. A partir d'une analyse de l'existant, le PLU fixe à 508 le potentiel de logements nouveaux sur les surfaces immédiatement urbanisables :

- 201 logements sur de nouveaux espaces à urbaniser pour un total de 27 ha (6 à Montalivet et 21 à Vendays) ;
- 307 logements dans des zones déjà urbanisées, essentiellement par l'utilisation de « *dents creuses* ». L'importance de ce chiffre souligne l'étalement urbain occasionné par l'urbanisation passée.

Le plan d'aménagement et de développement durable (PADD) affiche la volonté de préserver les espaces naturels et forestiers ainsi que l'aspect rural d'une grande partie de la commune. En application du SCoT de la Pointe du Médoc, il a repris le principe d'une bande littorale portée à au moins 300 mètres à partir de la limite haute du rivage, à l'exception des zones construites ou occupées par de l'hébergement touristique. Le même document précise vouloir circonscrire les constructions nouvelles et l'urbanisation dans les hameaux, en concentrant les développements urbains en continuité du bourg de Vendays qui dispose encore de nombreuses « *dents creuses* », de cœurs d'îlots non bâtis, ou encore de vastes parcelles divisibles.

[51] Le calcul est obtenu en divisant la surface libre (179,96 ha) par une surface moyenne de terrain (1 224 m²), puis en appliquant un coefficient dit minorateur de 0,8 pour tenir compte des espaces verts et de ceux nécessaires à la récupération des eaux pluviales, à la voirie et aux équipements.

[52] Une « *dent creuse* » est, en urbanisme, un espace non construit entouré de parcelles bâties

Dans le même temps, il déclare souhaiter ne pas densifier exagérément le bourg pour préserver son cadre rural : dans ce but, il prescrit la limitation des constructions dites de seconde ligne, « *forme susceptible de nuire à la qualité de la composition urbaine comme à la sécurité des entrées sur la voirie publique* ».

Entre 2015 et 2025, le PLU attend l'ouverture de 9,8 ha à la construction afin d'accueillir 1 433 habitants supplémentaires. Afin de limiter l'étalement urbain, il a retenu les deux hypothèses suivantes : une surface moyenne de terrain de 660 m² pour une construction neuve à usage d'habitation (y inclus espaces destinés aux VRD et espaces communs), en réduction par rapport au passé, et une densité moyenne de 15 logements à l'hectare dans les zones à urbaniser. Entre 2000 et 2010, la surface moyenne des terrains accueillant une construction neuve s'établissait à 879 m² à Montalivet et à 1 417 m² à Vendays.

La commune a fourni un fichier des permis de construire accordés depuis 2016. Son analyse fait ressortir une réduction sensible, et tendancielle, de la superficie moyenne des parcelles utilisées pour édifier des maisons individuelles, laquelle reste cependant toujours nettement supérieure à l'objectif fixé de 660 m².

Tableau n° 16 : Superficies des parcelles correspondant à des demandes de permis de construire pour maison individuelle (PCMI)

		2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de permis		23	30	26	52	49
Superficie (en m²)	Moyenne	1 716	1 275	1 272	900	909
	Minimum	646	209	625	109	396
	Maximum	11 280	7 800	6 185	3 686	8 019

Source : fichier fourni par la commune des actes d'urbanisme délivrés au cours de la période

9.3 Les autorisations d'urbanisme

9.3.1 Un nombre d'actes d'urbanisme rendus annuellement important

Le recensement des actes d'urbanisme de la période décrit une activité soutenue, avec la délivrance de 65 permis de construire par an (pour 88 demandes). La Chambre invite la commune à limiter au maximum les autorisations tacites qui ont notablement augmenté depuis 2020.

Tableau n° 17 : Les actes d'urbanisme de la période

Certificats d'urbanisme de type L410-1 a (uniquement informatif)	2016	2017	2018	2019	2020	en moyenne annuelle	répartition moyenne
Nombre de demandes de certificats	188	208	232	230	169	205	100%
Nombre de certificats exprès positifs	188	208	232	230	169	205	100%
Nombre de certificats exprès négatifs	0	0	0	0	0	0	0%
Nombre de décisions tacites (art R.410-12 du code de l'urbanisme)	0	0	0	0	0	0	0%

Certificats d'urbanisme de type L410-1 b	2016	2017	2018	2019	2020	en moyenne annuelle	répartition moyenne
Nombre de demandes de certificats	33	21	17	7	13	18	100%
Nombre de certificats exprès positifs	21	12	15	5	11	13	70%
Nombre de certificats exprès négatifs	12	9	2	2	2	5	30%
Nombre de décisions tacites (art R.410-12 du code de l'urbanisme)	0	0	0	0	0	0	0%

Permis de construire	2016	2017	2018	2019	2020	en moyenne annuelle	répartition moyenne
Nombre de demandes de permis	63	81	86	108	101	88	100%
Nombre de permis accordés	43	57	65	79	81	65	74%
Nombre de permis refusés	18	23	21	29	15	21	24%
Nombre de décisions tacites (arts L.424-2 et R.424-1, 2 et 3 du code de l'urbanisme)	2	1	0	0	5	2	2%

Permis d'aménager	2016	2017	2018	2019	2020	en moyenne annuelle	répartition moyenne
Nombre de demandes de permis	1	3	2	1	2	2	100%
Nombre de permis accordés	1	2	1	0	0	1	44%
Nombre de permis refusés	0	1	1	1	1	1	44%
Nombre de décisions tacites (arts L.424-2 et R.424-1, 2 et 3 du code de l'urbanisme)	0	0	0	0	1	0	11%

Permis de démolir	2016	2017	2018	2019	2020	en moyenne annuelle	répartition moyenne
Nombre de demandes de permis	0	0	2	0	2	1	100%
Nombre de permis accordés	0	0	1	0	2	1	75%
Nombre de permis refusés	0	0	1	0	0	0	25%
Nombre de décisions tacites (arts L.424-2 et R.424-1, 2 et 3 du code de l'urbanisme)	0	0	0	0	0	0	0%

Déclarations préalables relatives à des travaux	2016	2017	2018	2019	2020	en moyenne annuelle	répartition moyenne
Nombre de déclarations déposées	75	110	128	169	167	130	100%
Nombre de décisions expresses de non-opposition	45	65	81	93	92	75	58%
Nombre de décisions expresses d'opposition	28	33	41	62	42	41	32%
Nombre de décisions tacites (arts L.424-2 et R.424-1, 2 et 3 du code de l'urbanisme)	2	12	6	14	33	13	10%

Sursis à statuer sur des demandes de permis	2016	2017	2018	2019	2020	en moyenne annuelle	répartition moyenne
Nombre de décisions de sursis à statuer	0	1	0	0	0	0	100%

Source : ville

9.3.2 La délégation à l'intercommunalité de l'instruction des autorisations du droit du sol

L'article 134 de la loi ALUR a mis fin à la mise à disposition gratuite des services de l'Etat pour l'instruction des autorisations d'urbanisme dans les communes appartenant à des communautés de plus de 10 000 habitants au 1er juillet 2015.

En remplacement, la communauté de communes a créé un service commun d'instruction des autorisations du droit du sol (ADS), gratuit pour les communes. Adhérente à ce service depuis son ouverture au 1er juillet 2015, Vendays-Montalivet a renouvelé son adhésion, pour cinq ans, le 21 décembre 2020.

La convention stipule que l'instruction de toutes les décisions, à l'exception des certificats d'urbanisme de simple information[53] (article L. 410-1 a) est effectuée par les services de la communauté de communes ou bien par ceux du syndicat départemental d'énergie électrique de Gironde (SDEEG) : sont concernés tous les permis de construire, d'aménager, de démolir, les déclarations préalables ainsi que les certificats d'urbanisme dits opérationnels (article L. 410-1-b). Aux termes de l'article 7 de la convention, « *La communauté de communes assure l'instruction règlementaire de la demande, depuis sa transmission par la commune jusqu'à la préparation et l'envoi au maire du projet de décision* », le cas échéant accompagné d'une note explicative. Une délibération du conseil communautaire assure que la partie des dossiers instruite par le SDEEG resterait « *très minoritaire* ».

9.3.3 Une commune qui reste impliquée dans l'instruction des dossiers en dépit d'une organisation administrative légère

9.3.3.1 Une organisation administrative à stabiliser

Compte tenu du recours à un service intercommunal mutualisé, le service urbanisme ne se compose que d'un responsable et d'un agent administratif affecté également à des missions d'état civil.

La fonction de responsable du service urbanisme a été successivement occupée par trois agents au cours de la période : un agent titulaire d'octobre 2016 jusqu'en mars 2020, puis deux agents contractuels, le premier de mars 2020 à mars 2021 et la seconde du 1er janvier 2021 à fin juin 2021. Placés sur des emplois de catégorie B ou C, ces trois agents disposaient d'une formation universitaire ou d'une expérience dans le domaine de l'urbanisme. Recrutée sous la forme d'un contrat à durée déterminée de trois mois, renouvelé une fois, sur un emploi de catégorie C, la dernière responsable avait précédemment dirigé, de janvier 2018 à fin 2020, le service urbanisme de la communauté de communes qui comprenait 4 instructeurs. Le 29 janvier 2021, le conseil municipal a voté la création d'un poste de catégorie A, toujours vacant, pour assurer les fonctions de responsable.

Ces difficultés à conserver durablement un agent pourvu des compétences requises sur ces fonctions spécialisées ont conduit la chambre régionale des comptes, au paragraphe 6.2, à recommander à la commune de mutualiser les fonctions d'expertise avec l'EPCI, ou avec d'autres communes membres présentant un profil similaire.

Le conseil municipal n'a pas créé de commission composée d'élus en charge du PLU et du suivi des questions d'urbanisme et de la mise en œuvre du PLU. Mais la commune s'est dotée, au 1er janvier 2021, d'une commission dite d'urbanisme technique. Se réunissant une fois par semaine, elle se compose du maire, de trois adjoints, de la secrétaire générale, et de la responsable du service urbanisme.

[53] Cf. annexe n° 2 sur la notion de certificats d'urbanisme.

Le poste d'adjoint à l'urbanisme est occupé par la même élue depuis 2016. Un arrêté pris lors du premier mandat lui attribue un champ de prérogatives assez large couvrant l'élaboration du PLU, l'ensemble des décisions d'urbanisme, ainsi que les opérations relatives aux lotissements et aux campings.

9.3.3.2 La répartition des compétences prévues dans la convention

En vertu de la convention relative au service mutualisé des décisions d'urbanisme, les services communaux interviennent en aval et en amont de l'instruction effectuée par le service commun. Ils doivent notamment :

- en amont, réceptionner les demandes et assurer un premier contrôle de complétude du dossier. Décisive dans le décompte du temps d'instruction[54], cette étape est suivie, le cas échéant, de la notification officielle de la liste des pièces manquantes au demandeur ainsi que d'une majoration ou d'une prolongation du délai. La notification s'appuie sur une proposition formulée par le service mutualisé, après un nouvel inventaire des pièces présentes dans le dossier, au plus tard huit jours avant la fin du premier mois d'instruction. En application de l'article R. 423-23 du code de l'urbanisme, le délai d'instruction de droit commun diffère selon les demandes d'autorisation : un mois pour les déclarations préalables, deux mois pour les demandes de permis de construire et de démolir portant sur les maisons individuelles, et trois mois pour les autres demandes de permis de construire ainsi que pour les demandes de permis d'aménager[55]. Plus de huit dossiers sur dix feraient l'objet d'une demande de complément de pièces ;
- en aval, notifier au pétitionnaire la décision et la transmettre au préfet.

La convention attribue au service commun, l'examen technique du dossier ainsi que la consultation des personnes publiques, services ou commissions intéressés (autres que celles déjà consultées par le maire lors de la phase de dépôt de la demande). Selon la commune, les consultations des services de l'Etat seraient fréquentes, en cas de doute sur des aspects règlementaires. Après analyse de la compatibilité de la demande avec l'ensemble des textes et décisions applicables (loi Littoral, SCoT, PLU[56], périmètre Natura 2000, etc.), le service mutualisé rédige un projet de décision envoyé à la mairie, accompagné d'une note explicative.

En cas de recours gracieux du préfet contre la décision finale, la convention autorise le maire à solliciter le service pour l'aider à y répondre. Mais ce concours n'est possible que pour un recours dirigé contre une décision conforme à la proposition du service.

En complément de ce que prévoit la convention, le maire transmet à la communauté de communes un avis écrit sur chaque demande faisant apparaître s'il est ou non d'accord avec elle, et si elle suscite des réserves.

---

[54] Le délai d'instruction court à compter de la réception en mairie d'un dossier complet (article R. 423-19 du code de l'urbanisme), sauf cas particuliers mentionnés aux articles R. 423-20 (permis délivrable après enquête publique) et R. 423-21 (attente de mise en compatibilité de certains documents), et le dossier est réputé complet si l'autorité compétente n'a pas, dans le délai d'un mois à compter du dépôt du dossier en mairie, notifié au demandeur ou au déclarant la liste des pièces manquantes dans les conditions prévues par les articles R. 423-38 et R. 423-41.

[55] Le code de l'urbanisme identifie, aux articles R. 423.-24 à R. 423-37-2, de nombreux cas particuliers de majorations, d'allongement ou de suspension.

[56] OAP y inclus. Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) visent à définir des intentions et orientations d'aménagement qualitatives. Cette pièce obligatoire du PLU sert de cadre au projet urbain souhaité par les élus.

Préparé par le service urbanisme de la commune, l'avis apporte un éclairage technique, en particulier sur les réseaux et la desserte incendie. Depuis 2021, si cette phase qualifiée par la commune de pré-instruction fait surgir une question de fond, le service urbanisme saisit directement les services de l'Etat, le juriste du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), les juristes d'une agence technique créée par le conseil départemental ou encore un avocat, empiétant sur les tâches confiées par convention au service mutualisé.

Totalement compétente pour l'instruction des certificats d'urbanisme de simple information, la commune est aussi chargée « *de la rédaction et envoi des certificats de non opposition ou d'obtention d'un permis tacite ou de non contestation de la conformité* »[57]. En application de l'article R. 424-13 du code de l'urbanisme, un certificat de non opposition est un acte administratif dans lequel le maire approuve les travaux projetés par le demandeur car il les considère conformes aux règles d'urbanisme en vigueur. La délivrance de ce document, annulable par le juge, prive ensuite le maire de toute possibilité de contester les travaux. La commune vient de décider, à partir de 2021, de délivrer systématiquement un certificat de non opposition à la suite de chaque déclaration préalable considérée comme conforme à la règlementation, sans attendre la demande de l'administré. La commune reste également chargée des opérations de récolement (voir infra).

9.3.3.3 Un pouvoir de décision pleinement exercé par le maire

Les services ont assuré que dans 90 % à 95 % des cas, le maire suit la proposition du service commun. Une vérification des décisions prises en 2019 confirme cet ordre de grandeur : le fichier fourni, à la demande de la Chambre, fait ressortir que 15 des 147 décisions prises alors (soit 10 % environ) ont été contraires à la proposition formulée par le service instructeur : 8 concernent des déclarations préalables de travaux pour une maison individuelle, 5 d'autres déclarations préalables et 2 des demandes de permis de construire. 14 de ces 15 décisions ont autorisé des travaux et des constructions auxquels le service mutualisé n'était pas favorable. Le plus souvent, les désaccords reposent sur des divergences d'interprétation de normes ou de règlements d'urbanisme, après complément d'analyse. Parfois accordées avec une adaptation mineure liée par exemple à la configuration de la parcelle ou à la nature du sol, les autorisations sont souvent assorties de prescriptions telles que le respect des contraintes réglementaires concernant les clôtures, les pourcentages de pente, la teinte des tuiles…

La commune a indiqué que les observations sur les autorisations d'urbanisme formulées dans le cadre du contrôle de légalité portent essentiellement sur le non-respect de la loi Littoral ou sur les changements de destination. Elles n'auraient été suivies de l'engagement d'aucun contentieux (autre que celui évoqué sur le PLU).

9.3.3.4 Un changement en 2021 dans la signature des décisions

Jusqu'en 2021, les décisions et courriers divers étaient soumis à la signature du maire ou de celle de l'adjointe à l'urbanisme. Depuis 2021, le maire signe toutes les décisions favorables, la signature des décisions de refus et des courriers intermédiaires (demande de pièces, notification de délai…) relevant dorénavant de la responsable du service urbanisme afin, selon la réponse de la commune, « *de pouvoir apporter un éclairage technique à l'administré* ».

[57] Articles 3 et 4 de la convention

De façon non écrite, la commune et le service instructeur ont convenu de soumettre à la signature les projets de décision, 12 jours au moins avant l'achèvement du délai d'instruction.

9.3.4 L'utilisation du droit de préemption urbain

Une délibération du 4 avril 2014 a délégué au maire l'exercice du droit de préemption urbain (DPU) qu'est autorisée à instituer toute commune dotée d'un PLU en application de l'article L. 211-2 du code de l'urbanisme. Par une délibération du 23 février 2018, l'exercice de ce droit, limité alors à certaines zones, a été élargi à la totalité de la commune. Au cours de la période, le DPU a été utilisé pour des acquisitions de faible envergure en vue de contribuer à la réalisation de projets (extension du cimetière, amélioration d'un accès) ou pour exercer le droit de préférence lors de ventes de parcelles boisées (article L. 331-19 du code forestier). Depuis 2016, l'acquisition la plus onéreuse s'est élevée à 235 000 € TTC.

9.4 Les contrôles des opérations d'urbanisme

9.4.1 Une systématisation tardive des opérations de récolement

9.4.1.1 Des opérations de contrôle facultatives à effectuer…

Pour signaler la fin des travaux, le titulaire d'une autorisation d'urbanisme – ou la personne qui a dirigé les travaux – est tenu d'adresser une déclaration attestant de l'achèvement et de la conformité des travaux (DAACT) à la mairie. Cette déclaration est obligatoire pour les travaux ayant fait l'objet d'un permis de construire, d'un permis d'aménager ou d'une déclaration préalable. Le document atteste de l'achèvement des travaux et de leur conformité par rapport à l'autorisation d'urbanisme accordée.

En application des articles L. 462-2 et R. 462-6 du code de l'urbanisme, l'autorité compétente dispose de trois mois à compter de la date de réception en mairie de la déclaration d'achèvement, pour, si elle le souhaite, procéder ou faire procéder à un récolement des travaux puis contester la conformité des travaux au permis ou à la déclaration. Dans certains cas particuliers pour lesquels le récolement est obligatoire, le délai est porté de trois à cinq mois (article R. 462-7). Pour assurer les vérifications, l'autorité compétente ou ses agents peuvent visiter les lieux afin de s'assurer du respect des dispositions légales et réglementaires et se faire communiquer tous documents se rapportant à la réalisation des travaux[58]. Lorsqu'elle estime que les travaux ne sont pas conformes à l'autorisation, l'autorité compétente a le pouvoir de mettre en demeure le maître de l'ouvrage de déposer une demande de permis modificatif ou de réaliser des travaux de régularisation.

[58] Les règles régissant le droit de visite sont précisées aux articles L. 461-1 à L. 463-3 du code de l'urbanisme.

9.4.1.2 …mais importantes

L'article L. 462-2 alinéa 2 du code de l'urbanisme précise que « *Passé ce délai* [de 3 ou 5 mois]*, l'autorité compétente ne peut plus contester la conformité des travaux* ». Elle est même tenue de délivrer une attestation de conformité sous quinzaine au bénéficiaire de l'autorisation, sur simple demande de sa part.

Dans une décision récente (CE, 26/11/2018, Sormonte, n° 411991), le Conseil d'Etat a déduit de l'alinéa 2 de l'article L. 462-2 que l'épuisement du délai prive l'autorité administrative de son pouvoir de « *mise en demeure* », mais également de celui « *d'exiger du propriétaire qui envisage de faire de nouveaux travaux sur la construction, qu'il présente une demande de permis ou dépose une déclaration portant également sur des éléments de la construction existante, au motif que celle-ci aurait été édifiée sans respecter le permis de construire précédemment obtenu ou la déclaration préalable précédemment déposée* ». Cette décision créé une exception à la règle dégagée par la jurisprudence ancienne et constante du Conseil d'Etat suivant laquelle un propriétaire qui souhaite réaliser des travaux sur une construction existante irrégulière doit solliciter une autorisation pour l'ensemble de la construction (CE, 9/07/1986, Thalamy, n° 51172), même quand les nouveaux éléments de construction ne prennent pas directement appui sur une partie de l'édifice réalisée sans autorisation (CE, 13/12/2013, Mme Carn et autres, n° 349081). La décision Sormonte incite donc fortement les constructeurs à déposer une DAACT car elle vaut certificat de conformité vis-à-vis de l'administration une fois passé le délai de récolement[59]. Elle devrait, dans la même logique, conduire les autorités compétentes à redoubler de vigilance dans la réalisation des opérations de récolement.

9.4.1.3 Un récolement systématisé seulement en 2021

La commune a reconnu ne réaliser systématiquement le récolement que depuis le 1er janvier 2021. Lorsqu'une DAACT est déposée et enregistrée en mairie, un courrier est dorénavant adressé à l'administré lui demandant de se rapprocher de la mairie sous quinzaine afin de convenir d'une date de rendez-vous pour le récolement dans les 3 mois. Un agent se rend ensuite sur place pour procéder au récolement. Si le projet est conforme, un certificat de non-contestation de la DAACT est établi. Dans le cas contraire, une lettre de mise en demeure est adressée à l'administré l'enjoignant de se mettre en conformité ou de déposer une demande de permis modificatif. Toutes ces opérations sont maintenant retracées dans un tableur.

Jusque-là, le suivi n'était pas formalisé. La commune n'a d'ailleurs pas été en capacité d'indiquer le nombre de mises en demeure prononcées au cours des derniers exercices.

9.4.2 Une dizaine de procès-verbaux d'infractions dressés au cours de la période

Selon l'article L. 480-1, les infractions aux différents types d'autorisations d'urbanisme[60] « *sont constatées par tous officiers ou agents de police judiciaire ainsi que par tous les fonctionnaires et agents de l'Etat et des collectivités publiques commissionnés à cet effet par le maire ou le ministre chargé de l'urbanisme suivant l'autorité dont ils relèvent et assermentés.*

[59] Le juge pénal reste compétent pour sanctionner les irrégularités, qu'il y ait ou non un certificat de conformité.

[60] Certificats d'urbanisme, autorisations et déclarations préalables, constructions, aménagements et contrôles administratifs de la conformité des constructions, aménagements, installations et travaux.

Les procès-verbaux dressés par ces agents font foi jusqu'à preuve du contraire ». Il s'agit d'une compétence liée pour le maire : quand celui-ci est compétent pour délivrer les autorisations, il est tenu de faire dresser procès-verbal des infractions dont il a connaissance (troisième alinéa de l'article L. 480-1). A sa requête, l'interruption des travaux peut être ordonnée sur réquisition du ministère public[61].

La commune a fait constater directement par la police municipale, ou quelquefois par l'entremise d'un huissier de justice, une dizaine seulement d'infractions au code de l'urbanisme, durant la période sous revue : l'installation à demeure de caravanes, de cabanons ou de mobil-homes sur des parcelles, ou encore le changement de destination de bâtiments (par exemple, un chai transformé en habitation).

Tableau n° 18 : Les infractions constatées

Contrôle des autorisations	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de procès-verbaux d'infractions réalisés (article L.480-1 du code de l'urbanisme)	2	1	0	5	2
Nombre d'arrêtés interruptifs pris (article L.480-2 du code de l'urbanisme)	1	1	0	0	1

Source : ville

La Chambre régionale des comptes qui prend acte de la systématisation récente du récolement des travaux tient à rappeler l'importance de l'exercice effectif des prérogatives de contrôle sur un territoire attractif, étendu et composé de plusieurs espaces naturels fragiles.

Recommandation n° 7 : Assurer la traçabilité de toutes les opérations de contrôle dans le domaine de l'urbanisme, dont les opérations de récolement.

En réponse aux observations provisoires, le maire qui a déclaré partager l'analyse de la chambre régionale des comptes, a souligné qu'un agent est désormais dédié aux missions de contrôle.

9.5 L'examen aléatoire de plusieurs autorisations d'urbanisme et ventes de lots

L'examen d'autorisations d'urbanisme choisies aléatoirement et ventes de lots n'a rien fait apparaître de significatif.

Les informations disponibles sur les lotissements indiquent que quelques lots ont été vendus à des agents municipaux ou à des membres de familles d'élus, ce qui n'a rien d'illégal. Pour les ventes des terrains du lotissement du minigolf, la commune a constitué, dans un objectif de transparence, une commission afin de classer les offres d'achat en donnant une priorité à celles émanant d'habitants déjà présents sur le territoire communal, à la recherche d'une résidence principale.

[61] Voir annexe n° 3 sur les sanctions des infractions aux différents types d'autorisations d'urbanisme.

Présidée par la maire-adjointe à l'urbanisme, la commission a établi une liste par ordre de préférence : en cas de désistement d'un candidat sélectionné, le lot était proposé au candidat classé immédiatement au rang suivant.

Aucun élu ne s'est porté acquéreur d'un bien municipal. Il est rappelé que l'article 432-12 du code pénal relatif à la notion de prise illégale d'intérêt autorise ce type d'opérations dans les communes de moins de 3 500 habitants, aux conditions suivantes :

- la décision doit être formalisée dans une délibération motivée, votée en séance publique, et hors la présence de l'intéressé ;
- le bien doit répondre à un besoin personnel de l'élu : soit fournir une habitation personnelle en cas d'achat d'une parcelle de lotissement, soit fournir un local destiné à créer ou développer une activité professionnelle en cas d'acquisition d'un bien communal ;
- la valeur du bien doit toujours être évaluée par le service des domaines, l'estimation constituant un plancher absolu pour les biens destinés à accueillir une activité professionnelle.

Au regard de la sensibilité des enjeux fonciers et de la volonté de continuer à construire des lotissements municipaux, la commune gagnerait à se doter d'une charte de déontologie pour les élus et les agents, rappelant la règlementation en vigueur et les dispositions spécifiques en matière de prévention des conflits d'intérêt.

9.6 La prise en compte des risques environnementaux

9.6.1 Les risques majeurs auxquels est exposée la commune

La commune est exposée à plusieurs risques majeurs : les feux de forêt, les inondations, y compris par submersion marine, les mouvements de terrain liés à l'avancée dunaire. Son territoire appartient au périmètre de plusieurs plans de prévention des risques, régis par les dispositions des articles L. 562-1 à L. 562-9 et R. 125-9 à R. 125-22 du code de l'environnement :

- le PPRI (inondations) Estuaire de la Gironde – secteur de la Pointe du Médoc approuvé le 25 octobre 2002 ;
- le PPRL (littoral) érosion dunaire et recul du trait de côte approuvé le 13 décembre 2001 ;
- le PPRIF (incendies de forêt) seulement prescrit le 1er octobre 2004 par le préfet et non encore approuvé[62], ce qui tendrait à indiquer qu'il n'a pas reçu l'accord de la commune.

Un PPR réglemente l'utilisation des sols au sein des zones exposées directement ou indirectement à un risque, par des mesures graduées allant de la possibilité de construire sous certaines conditions à l'interdiction. Son élaboration reste une compétence de l'État, après consultation des collectivités concernées et enquête publique.

[62] Un PPR prescrit correspond à la première phase de l'élaboration du document. A ce stade, les zones soumises aux phénomènes ou aléas sont connues, les zones de risques ne sont pas encore parfaitement délimitées, mais un périmètre plus restreint que la commune, peut être retenu sur la base de la cartographie de l'aléa et figurer dans le dossier communal d'information. Un PPR approuvé correspond au document achevé : il comporte la délimitation des zones à risques.

Seule procédure spécifique à la prise en compte des risques naturels dans l'aménagement, le PPR équivaut à une servitude d'utilité publique qui s'impose à tous (particuliers, entreprises, collectivités l'État) et à tous les projets, notamment lors de la délivrance des permis de construire. Il doit être intégré au PLU dans un délai de trois mois.

La commune assure vérifier systématiquement le respect des PPR, et plus généralement de l'ensemble des obligations règlementaires, lors de l'instruction des autorisations d'urbanisme. Le PPRI contraint notamment à fixer le seuil habitable des constructions nouvelles au-dessus de la côte NGF (altitude zéro) tandis que le PPRL interdit les constructions nouvelles en zone rouge. Dans le cadre de l'aménagement du territoire, la commune déclare avoir déjà sanctuarisé les sites présentant des risques.

9.6.2 Un plan communal de sauvegarde adopté tardivement

La commune ne s'est dotée d'un plan communal de sauvegarde (PCS) qu'en 2017. Validé par une délibération du 24 février 2017, le document a été approuvé par un arrêté du maire daté du 9 mai 2017, comme le prévoit l'article L. 731-3 du code de la sécurité intérieure. Son élaboration est pourtant obligatoire depuis le 17 août 2004, date d'entrée en vigueur de l'article 13 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de la modernisation de la sécurité civile, dans les communes comme Vendays-Montalivet couvertes par un ou plusieurs plans de prévention des risques naturels prévisibles.

Durant la période, les dégâts d'une seule tempête ont donné lieu à indemnisation : celle du 4 février 2017 à hauteur de 114 816 €.

9.6.3 La question particulière du trait de côte et des ouvrages de protection contre la mer

La commune subit un phénomène érosif fort avec un recul moyen du trait de côte de 3 mètres par an. Elle est, à ce titre, liée par un partenariat avec la Région, le groupement d'intérêt public (GIP) Littoral et la communauté de communes. Dans le cadre d'une meilleure gestion du trait côtier et des travaux de lutte contre l'érosion marine, la mise en place d'une stratégie locale de gestion du trait de côte, validée par les services de l'état, est programmée.

La communauté de communes prend en charge l'ensemble des coûts liés à la construction, l'entretien des ouvrages de protection contre la mer ainsi que la consolidation des plages depuis le 1er janvier 2018, dans le cadre de la compétence GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) financée par une taxe égale à 15 € par habitant.

10 LES RELATIONS AVEC LES CAMPINGS

Outre le camping municipal, six autres campings ou infrastructures de tourisme occupent des terrains municipaux : quatre dans le cadre d'un bail commercial et deux dans le cadre d'une convention d'occupation du domaine public.

10.1 La formule de contractualisation

La commune a consenti un bail commercial à quatre des six exploitants, ce qui est possible uniquement pour une activité exercée sur une partie du domaine privé communal. Pour les quatre campings exploités sous la forme d'un bail commercial, le classement des zones utilisées sur le domaine privé paraît correct car elles ne sont pas affectées à l'usage direct du public ou d'un service public.

A l'inverse, aucun document disponible ne semble justifier d'avoir choisi la formule d'une convention d'occupation du domaine public avec l'un des deux autres exploitants. Le renouvellement de l'accord, en 2025, fournira l'occasion de s'interroger sur la forme qu'il conviendra alors de lui donner.

10.2 Une source importante de revenus

Les loyers et redevances versés par ces infrastructures apportent le cinquième des produits de gestion, avec une recette globale de l'ordre de 1,5 M€, équivalente à 90 % des impôts locaux nets des restitutions.

Tableau n° 19 : Détail des recettes procurées par les campings

	2016	2017	2018	2019	Superficie	Relations avec la commune
Camping municipal		160 000	80 000	80 000	6,6 ha	régie
Camping les Campéoles Médoc-plage	374 131	642 718	322 587	333 591	27,08 ha	bail commercial 2020 (9 ans)
Centre Hélio-marin SOCNAT SA	490 060	490 060	700 000	700 000	107,14 ha	bail commercial de 2018 (9 ans + 9 ans)
Camping Atlantic Club Montalivet-Village Center	196 269	441 402	260 900	279 314	55,75 ha depuis 2018 -33,84 ha auparavant	bail commercial 2020 (9 ans)
Camping soleil d'or (camping caravaning)	14 178	14 178	14 178	NC	1,74 ha	bail commercial 2012 (9 ans)
Surfcamp BOARDX	80 000	80 015	81 196	83 108	2,53 ha	convention ODP 2015 (10 ans)*
Association vent d'est	20 121	19 637	19 325	19 744	2,12 ha	bail emphytéotique 1999 (30 ans)
Total	**1 174 758**	**1 848 008**	**1 478 185**	**1 495 756**	**moyenne 2016-2020**	
Produits de gestion	5 267 190	8 322 291	6 720 181	7 324 089		
Impôts locaux nets des restitutions	1 447 498	1 686 545	1 618 775	1 659 086		
en % des produits de gestion	**22%**	**22%**	**22%**	**20%**	**22%**	
en % des impôts locaux nets des restitutions	**81%**	**110%**	**91%**	**90%**	**93%**	

* ODP : occupation du domaine public

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Depuis 2018, les trois baux commerciaux les plus rémunérateurs ont été renouvelés : ils concernent l'exploitation du centre Héliomarin (CHM), du camping Atlantic Club Montalivet-Village Center et du camping les Campéoles Médoc-plage. A cette occasion, les loyers ont été nettement revalorisés : dans le bail signé en 2020, la part fixe du loyer payé par le camping les Campéoles a été augmenté de 7 % par rapport à 2017 ; les hausses des loyers payés par le CHM et par le Camping Atlantic Club Montalivet-Village Center ont été encore plus fortes : + 43 %

pour le premier, dans le bail de 2018 par rapport au loyer précédent, et + 42 % pour le second, après une extension de la superficie louée[63].

10.3 Les contreparties à la forte hausse des loyers acceptée par le Centre Héliomarin et le camping Atlantic Club Montalivet-Village Center

Le CHM et le camping Atlantic Club Montalivet-Village Center sont situés sur des emplacements voisins, séparés par un espace appelé « *zone tampon* », pour le moment, non ouvert au camping.

10.3.1 Un nouveau bail de 18 ans avec le CHM confortant et éclairant les conditions d'occupation

Créé en 1950, le centre Héliomarin de Vendays-Montalivet (dit CHM) est le plus ancien centre de vacances naturiste familial du monde avec 10 000 habitants en saison. L'offre d'hébergement se composerait de 1 256 bungalows ou chalets selon la commune, de 960 emplacements de caravanes et 260 emplacements de tentes, sur une superficie de 107 ha[64]. Elle est inférieure à celle de l'autre grand centre naturiste de la côte médocaine : Euronat à Grayan-et-l'Hôpital.

Depuis 1962, les rapports entre la commune, propriétaire des terrains, et la société exploitante sont régis par des baux commerciaux : deux baux successifs de 9 ans signés en 2000 et en 2009 ont pris le relais d'un premier bail de 38 ans. Le 28 septembre 2017, quelques mois avant le 31 mars 2018, terme du troisième bail, la commune « *a délivré congé au preneur* (l'occupant) *sans offre de renouvellement* ». En parallèle, les deux partenaires ont engagé des discussions qui ont abouti à la signature d'un nouveau bail, le 13 avril 2018.

Reconnaissant, comme les baux précédents, la « *vocation exclusivement naturiste du CHM* », le nouveau bail a porté le loyer à 700 000 €, consacrant une revalorisation conséquente par rapport à la situation précédente de + 43 % (+ 209 940 €). Le nouveau loyer représente environ 34 % du bénéfice que le preneur, une société anonyme, a dégagé en 2018 (2,06 M€) et 27 % de celui réalisé en 2019 (2,59 M€)[65].

---

[63] Deux motifs ponctuels expliquent l'importance des recettes enregistrées en 2017 au titre des campings Atlantic Club Montalivet-Village Center et les Campéoles Médoc-plage :
- l'acquittement tardif des parts variables au titre des chiffres d'affaires 2014 et 2015 (83 380 € pour le premier et 6 908 € pour le second) ;
- une correction, à la demande du comptable, d'une erreur d'écritures commise sur la TVA en 2016, la commune ayant enregistré les loyers payés par ces deux campings en TTC. La correction a consisté à enregistrer, en 2017, les loyers 2016 en hors taxe au chapitre 75 (autres produits de gestion courante), et en contrepartie, à passer une charge exceptionnelle en vue d'annuler les loyers TTC constatés en 2016.

[64] Article 1 du bail commercial de 2018.

[65] Les comptes publics disponibles (2018 et 2019) de la société font ressortir une situation financière satisfaisante avec l'absence de dettes bancaires et le dégagement en continu de bénéfices depuis 2014, ayant permis de distribuer 4,2 M€ aux actionnaires en 2019 (pas de distribution au cours des trois précédents exercices).

Le bail reconduit trois droits fondamentaux présents déjà dans les baux précédents sur lesquels repose l'exploitation de l'infrastructure : la possibilité pour le CHM de sous-louer des parcelles ; la reconduction du droit de conservation par le CHM de la propriété des constructions et ouvrages qu'il a édifiés au cours des précédents baux, y compris des locaux à usage de commerce, jusqu'à "*la libération des lieux*" ; et la garantie du droit d'usage et d'occupation des parcelles[66] par les clients ayant édifié des bungalows et autres biens meubles.

En contrepartie de la hausse substantielle du loyer, la commune s'est engagée à renouveler automatiquement le bail pour neuf ans après une première période de neuf ans[67], ce qui en porte la durée réelle à 18 ans, avec maintien de la clause de révision de loyer.

Afin de consolider cet engagement, Vendays-Montalivet a renoncé à deux prérogatives conférées au propriétaire par le code de commerce : la faculté de donner congé à l'expiration d'une période triennale durant la seconde période de neuf ans (article L. 145-4 du code de commerce), et celle de ne pas renouveler le bail en cas d'obtention par la commune d'un permis de construire un local d'habitation sur tout ou partie des terrains nus donnés à bail (art. L. 145-24).

Le bail ouvre, en outre, plusieurs droits au CHM, qui n'étaient pas stipulés dans le bail précédent :

- sans préjudice de son obligation d'avoir à solliciter les autorisations d'urbanisme requises, le contrat l'autorise à réaliser sur le terrain loué, sans l'autorisation de la commune « *en sa seule qualité de bailleur* », les constructions, équipements et travaux nécessaires au développement du CHM, ou à effectuer des réparations dans la limite de 200 000 €. Au-delà, l'autorisation de la commune est requise ;
- en matière de sous-location, la commune renonce à l'application des dispositions de l'article L. 145-31 du code de commerce (concourir à l'acte de location et possibilité de demander une majoration du loyer quand le loyer de la sous-location est supérieur au prix de la location principale) ;
- en cas de non renouvellement du bail ou d'un bail suivant à son initiative, Vendays-Montalivet a l'obligation de rembourser au preneur les constructions et investissements non encore totalement amortis à la valeur nette comptable constatée au jour du non renouvellement, hors bâtiments construits sans autorisation communale, et hors hypothèse d'un refus pour motif grave et légitime de nature à priver le preneur d'une indemnité d'éviction.

Le preneur a toujours l'obligation, en fin de bail, de faire retirer du site les bungalows, ouvrages et autres installations, y compris par la voie judiciaire si nécessaire, en cas de carence des occupants.

[66] Le droit d'usage et d'habitation permet à son titulaire de se servir d'un bien appartenant à une autre personne, en l'habitant personnellement par exemple. Il peut aussi en percevoir les fruits (les revenus), mais uniquement à hauteur de ses besoins et de ceux de sa famille. Ce droit est en conséquence plus restreint qu'un usufruit. Le propriétaire du bien va concéder ce droit en considération de la personne. L'usager devra alors se comporter comme s'il s'agissait de son propre immeuble. Contrairement à l'article 605 du code civil qui répartit les réparations et l'entretien du bien entre l'usufruitier et le nu-propriétaire, la charge des réparations sera librement établie par les parties lors de la rédaction de l'acte notarié établissant le droit d'usage et d'habitation. Ce droit d'usage et d'habitation doit être publié au service de la publicité foncière.

[67] La durée d'un bail commercial ne peut pas être inférieure à neuf ans (article L. 145-4 du code de commerce).

10.3.2 Un nouveau bail signé pour l'exploitation du Camping Atlantic Club-Village Center actant l'attribution de la « zone tampon » et anticipant son exploitation

En début de période, fixé dans un bail de neuf ans datant de 2010, le loyer de ce grand camping cinq étoiles (33,84 ha jusqu'en 2018) additionnait à une part fixe évolutive, arrêtée au départ à 103 562 € TTC, une part variable égale à 1 % du chiffre d'affaires hors ventes de bungalows, mobil-homes et autres biens meubles assimilés. En 2019, un avenant a porté la partie fixe à 211 526 € TTC pour la parcelle historique, et a acté l'adjonction d'une nouvelle parcelle de 21 ha moyennant un complément temporaire de loyer de 60 000 € TTC. Usuellement dénommé la « *zone tampon* », cet espace sépare historiquement l'ancien Camping Atlantic Club et le CHM.

Constitutif d'un espace boisé classé en zone naturelle ne pouvant accueillir aucune activité, il a été jusque-là mis à la disposition du CHM, sans être exploité, servant semble-t-il de décharge sauvage aux résidents, notamment pour les déchets verts.

L'avenant de 2019 prévoit de porter le complément de loyer à 300 000 € TTC sous réserve de la réalisation des deux conditions suivantes : une modification du PLU autorisant l'aménagement d'emplacements de camping sur la « *zone tampon* » et la délivrance d'un permis d'aménager et/ou de construire purgé des recours et des trois mois de délai de retrait administratif[68]. Ce permis devra être demandé par le preneur dans les trois mois suivant la modification du PLU[69].

Le nouveau bail signé en 2020 pour 9 ans a repris intégralement les dispositions de l'avenant de 2019. Alors que le SCoT unique en cours d'élaboration va vraisemblablement renforcer la protection des zones naturelles, l'aboutissement du projet d'exploitation de la « *zone tampon* » reste, à ce stade, très incertain. En cas d'abandon pour des motifs indépendants de la volonté de l'occupant, et notamment la non modification du PLU, le bail prévoit la restitution des parcelles à la commune et l'arrêt du versement du complément de loyer de 60 000 €.

10.4 Des nouveaux baux commerciaux qui s'efforcent d'améliorer l'application du code de l'urbanisme au sein de ces infrastructures

La commune reconnaît éprouver des difficultés à identifier les constructions présentes au sein des infrastructures touristiques de camping et leur statut juridique au regard du droit de l'urbanisme. Cette situation n'est pas nouvelle comme le prouve la présence, dans le bail signé en 2012 avec le camping Soleil d'or, d'une clause interdisant au preneur d'entreprendre des travaux de construction ou de démolition sans l'accord de la commune.

Les baux signés depuis 2018 comportent un certain nombre de clauses visant à clarifier et à organiser la situation. Ainsi, dans le bail de 2018, le gestionnaire du CHM prend, à l'article 8 e, le double engagement suivant pour les constructions à venir :

[68] Dans un délai de trois mois suivant sa délivrance, un maire peut retirer une autorisation d'urbanisme pour illégalité par un simple arrêté de retrait, à son initiative ou à la demande du préfet. L'autorisation est alors considérée comme n'ayant jamais existé.

[69] L'avenant précise que si le preneur ne procède pas à cette demande dans le délai requis, la commune pourra considérer que la seconde condition nécessaire à la majoration du loyer est remplie.

- « *rappeler par écrit à tous les occupants du site de s'enquérir en mairie des règles d'urbanisme applicables à leur projet et de la nécessité de procéder, en vue de leur réalisation le cas échéant, à une déclaration préalable et à une demande de permis ou d'autorisation* » ;
- « *informer la commune de tous travaux réalisés par les occupants dès qu'il constate un début d'exécution afin qu'elle puisse s'assurer elle-même du respect des règles d'urbanisme, de l'accomplissement par l'auteur de ces travaux des formalités requises, et exercer la plénitude de ses compétences en la matière* ».

Dans la même logique, le bail passé en 2020 avec l'exploitant du camping les Campéoles le contraint : d'une part, à accomplir les démarches en vue d'obtenir au plus tard dans un délai de six mois les autorisations de tous ordres nécessaires à la mise en conformité des locaux construits lors de travaux accomplis en 2012 sans autorisation d'urbanisme ; et d'autre part, à réaliser les travaux dans les deux mois. Ce souci de clarification a également conduit à délivrer des certificats d'urbanisme en parallèle de la signature des baux signés avec le CHM et Camping Atlantic Club-Village Center.

La commune est invitée à persévérer dans cette voie et à continuer à faire preuve de vigilance.

10.5 Les lacunes constatées dans l'identification du statut urbanistique et fiscal des locaux et bungalows présents au sein du CHM

Depuis l'ouverture du CHM, de nombreux occupants ont édifié en son sein des bungalows (ou chalets), sur des terrains loués au gestionnaire. Présentés comme des habitations légères de loisirs (HLL), leur aménagement demeure, en principe, dispensé de toute formalité au titre du code de l'urbanisme tant que la surface de plancher est inférieure ou égale à 35 mètres carrés (m²), et sous réserve d'occuper un espace situé dans l'un des emplacements prévus à l'article R. 111-38 du code de l'urbanisme[70], ce qui est ici le cas. A contrario, et comme l'indique clairement l'article R. 421-9 du même code[71], lorsque la surface de plancher excède 35 m², une déclaration de travaux s'avère obligatoire.

Consciente de sa méconnaissance du nombre de locaux et habitations abrités par le CHM, la commune a fait mesurer, peu de temps avant le renouvellement du bail, l'emprise au sol de 412 chalets, sans entrer à l'intérieur, sauf pour 43 d'entre eux. Cette tâche a été accomplie par des agents communaux en liaison avec les services du CHM.

Bien qu'imprécises, les données recueillies à cette occasion font ressortir des superficies d'habitation excédant largement le seuil de 35 m², pour la plupart des chalets. Ainsi, sans tenir compte des terrasses couvertes assimilables parfois à des pièces de vie, la superficie habitable d'une forte majorité de chalets dépasserait 35 m² : plus de 70 % des 412 chalets mesurés par les

[70] Article R. 111-38 : « *Les habitations légères de loisirs peuvent être implantées : 1° Dans les parcs résidentiels de loisirs spécialement aménagés à cet effet ; 2° Dans les villages de vacances classés en hébergement léger en application du code du tourisme ; 3° Dans les dépendances des maisons familiales de vacances agréées en application du code du tourisme ; 4° Dans les terrains de camping régulièrement créés, [.....].* »

[71] Article R. 421-9 : « *En dehors du périmètre des sites patrimoniaux remarquables, des abords des monuments historiques et des sites classés ou en instance de classement, les constructions nouvelles suivantes doivent être précédées d'une déclaration préalable, à l'exception des cas mentionnés à la sous-section 2 ci-dessus : [... ...] b) Les habitations légères de loisirs implantées dans les conditions définies à l'article R. 111-38, dont la surface de plancher est supérieure à 35 m²* ; [.....] ».

services communaux et plus de 80 % des chalets visités seraient dans ce cas. Un tiers environ d'entre eux jouirait même d'une surface beaucoup plus étendue, supérieure à 43,7 m² parmi les 412 chalets mesurés et à 56 m² parmi les chalets visités.

Tableau n° 20 : La taille des chalets mesurés par la ville

412 chalets mesurés

quartiers	nombre d'habitations	eau courante	assainissement collectif	électricité	superficie moyenne
ATLANTIQUE	102	102	102	102	42,9 m²
BASQUE	69	69	69	69	38,0 m²
CLAIRVIE	13	13	13	13	48,2 m²
EUROPA	116	116	116	116	44,2 m²
HAWAI	112	99	107	112	38,5 m²
Total	412	399	407	412	41,4 m²
moyenne					41,4 m²
médiane					39,3 m²
70 % des habitations ont une superficie supérieure à :					**36,3 m²**
30 % des habitations ont une superficie supérieure à :					**43,7 m²**

dont 43 chalets visités

quartiers	nombre d'habitations	eau courante	assainissement collectif	électricité	superficie moyenne
ATLANTIQUE	11	11	11	11	46,5 m²
BASQUE	13	13	13	13	51,3 m²
CLAIRVIE	1	1	1	1	49,7 m²
EUROPA	14	14	14	14	51,9 m²
HAWAI	4	4	4	4	40,4 m²
Total	43	43	43	43	49,2 m²
moyenne					49,2 m²
médiane					44,5 m²
80 % des habitations ont une superficie supérieure à :					**39,4 m²**
30 % des habitations ont une superficie supérieure à :					**56,1 m²**

Source : données fournies par la commune

Malgré ces investigations, la commune n'a toujours pas de vision exhaustive de la situation urbanistique et fiscale des locaux et habitations présents sur le site du CHM.

10.5.1 Des travaux d'agrandissement des chalets pour lesquels la commune ne dispose pas de traces de demandes de travaux préalables

La commune n'a pas été en capacité de produire de copies des déclarations de travaux qui auraient autorisé l'édification ou l'agrandissement de ces chalets, à l'exception d'un seul certificat d'extension datant de 1989.

Selon elle, beaucoup de chalets, construits sans doute après le dépôt d'une demande d'autorisation initiale, auraient fait l'objet de tranches successives de travaux de confort et d'agrandissement, ayant progressivement étendu leur surface au-delà du seuil des 35 m², sans dépôt systématique de déclarations préalables de travaux en mairie.

Durant l'entretien de fin de contrôle, le maire a indiqué que leurs occupants invoqueraient les dispositions du a) de l'article R. 421-9 du code de l'urbanisme[72] pour justifier le défaut de dépôt systématique d'une déclaration de travaux au motif que chaque tranche ne rajouterait jamais plus de 5 m². Si effectivement, ces dispositions ne rendent obligatoire le dépôt d'une déclaration de travaux que pour des travaux de plus de 5 m², elles ne semblent pas ici applicables dans la mesure où l'emprise initiale au sol de chaque bungalow dépasse 20 m².

[72] « *En dehors du périmètre des sites patrimoniaux remarquables, des abords des monuments historiques et des sites classés ou en instance de classement, les constructions nouvelles suivantes doivent être précédées d'une déclaration préalable, à l'exception des cas mentionnés à la sous-section 2 ci-dessus :*
a) Les constructions dont soit l'emprise au sol, soit la surface de plancher est supérieure à cinq mètres carrés et répondant aux critères cumulatifs suivants :
- une hauteur au-dessus du sol inférieure ou égale à douze mètres ;
- une emprise au sol inférieure ou égale à vingt mètres carrés ;
- une surface de plancher inférieure ou égale à vingt mètres carrés ;
b) Les habitations légères de loisirs implantées dans les conditions définies à l'article R. 111-38, dont la surface de plancher est supérieure à trente-cinq mètres carrés ; [.....] ».

D'autres indices corroborent la méconnaissance fréquente des procédures d'urbanisme au sein du CHM tels que la constatation en 2020 par les services fiscaux du défaut d'enregistrement au cadastre des travaux d'extension de locaux commerciaux, ou encore la présence dans le bail de 2018 d'une clause de rappel des règles et de signalement (article 8 e[73]).

Selon le maire, les nouvelles procédures en vigueur auraient permis de mettre fin à ces pratiques illégales pour les nouvelles constructions sans contribuer à régulariser la situation des constructions plus anciennes.

10.5.2 Les conséquences du flou juridique entourant le statut fiscal des bungalows

En matière de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et conformément aux dispositions de l'article 1380 du code général des impôts (CGI), sont imposables les constructions qui sont fixées au sol à perpétuelle demeure et qui présentent le caractère de véritables bâtiments.

Le Conseil d'État a déduit de ce principe que sont imposables à la TFPB, les HLL qui ne sont pas normalement destinées à être déplacées, quand elles sont posées au sol sur un socle de béton (CE 28-12-2005 n° 266558, Sté Foncicast) et ou quand elles sont fixées à des plots de béton plantés dans le sol (CE 9-11-2005 n° 265517, 8e et 3e s/s Association New Lawn Tennis Club), et ce sans tenir compte de leur superficie. Quand une HLL n'est pas fixée au sol à perpétuelle demeure, leur propriétaire est redevable de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour l'utilisation du terrain d'implantation. Par ailleurs, le secrétaire d'État, auprès du ministre des finances et des comptes publics, chargé du budget a précisé le 7 juillet 2015[74], dans une réponse à une question écrite, que les HLL sont imposables à la taxe d'habitation lorsque le local est meublé et affecté à l'habitation, conformément aux dispositions de l'article 1407 du CGI.

Il a ajouté que « *sont également imposables les HLL qui sont simplement posées sur le sol ou sur des supports de toute nature et qui ne disposent pas en permanence de moyens de mobilité. Il convient cependant de distinguer deux situations. Si l'HLL est à la disposition d'une personne qui l'occupe à titre d'habitation, cette dernière est imposable à la taxe d'habitation dans les conditions de droit commun. En revanche, dans l'hypothèse où l'HLL fait l'objet d'occupations précaires et successives s'apparentant à un régime hôtelier, son gestionnaire est passible de la cotisation foncière des entreprises*. »

En l'espèce, les occupants, titulaires d'un droit d'usage et d'habitation, sont placés en position de propriétaires au regard des obligations fiscales. Ceux qui sont connus des services fiscaux règlent une TFPB et la taxe d'habitation, pour la plupart au titre de la résidence secondaire.

La commune reconnaît que la méconnaissance des caractéristiques physiques des bungalows, la sous-estimation vraisemblable de leur superficie et probablement de leur nombre, la privent d'une partie de ses ressources fiscales. En réponse aux observations provisoires, le maire a d'ailleurs réaffirmé l'intérêt qu'il attache à pouvoir disposer d'un inventaire précis des constructions présentes au sein du CHM. La chambre régionale des comptes s'étonne dans ces conditions que la commune n'ait pas mis à profit le renouvellement du bail en 2018 pour en faire établir un.

---

[73] § 10.4

[74] Question N° 65742 publiée au JO le 07/10/2014 / Réponse publiée au JO le 07/07/2015.

ANNEXES

Annexe n° 1. Rappel des principales dispositions de la loi Littoral..... 64
Annexe n° 2. Les certificats d'urbanisme..... 68
Annexe n° 3. Les sanctions des infractions aux différents types d'autorisations d'urbanisme 70

Annexe n° 1. Rappel des principales dispositions de la loi Littoral

La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral modifiée, dite loi Littoral, encadre strictement les règles d'urbanisme dans les communes qualifiées de littorales de la métropole et d'outre-mer. Ses dispositions sont applicables aux communes riveraines des mers, d'océans, d'étangs salés, de plans d'eau intérieurs d'une superficie de 1 000 m², mais également à celles situées en bord d'estuaires et de deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux. 1 212 communes en tout sont concernées. Près des trois quarts (885) sont riveraines de la mer ou de l'océan en métropole.

La loi Littoral fait peser trois types de contraintes principales sur les communes riveraines de l'océan : l'application d'un principe d'inconstructibilité dans la bande des cent mètres, une limitation forte des possibilités d'extension et la protection renforcée des zones naturelles.

A) Un principe d'inconstructibilité dans la bande des cent mètres

L'article L. 121-16 du code de l'urbanisme dispose qu'en dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à mille hectares. Cette mesure vise à préserver une zone particulièrement sensible en faisant primer la protection de l'environnement sur les possibilités d'aménagement. La limite haute du rivage est définie comme la limite des plus hautes mers en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles (CE, 12 octobre 1973, Kreitmann, n° 86682). Elle constitue aussi la frontière du domaine public maritime naturel. **La distance de cent mètres est un minimum ; elle peut être augmentée en raison de la sensibilité des milieux ou de l'érosion des côtes par application de l'article L. 121-19, voire pour d'autres motifs comme l'a admis le Conseil d'État, par exemple un classement en zone inconstructible** (CE, 21 avr. 1997, Conan et a. n° 137565).

Le principe d'inconstructibilité s'applique aux opérations nouvelles, aux extensions des constructions et installations existantes (CE, 21 mai 2008, Min. des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer c / Assoc . pour le libre accès aux plages et la défense du littoral, n° 297744) **et aux changements de destination** (CAA Marseille, 20 novembre 2009, n° 07MA03857). **Seuls les travaux confortatifs sont autorisés** (CE, 4 février 2011, n° 340015). Si l'article L. 121-16 ne vise que les constructions et installations, le juge administratif a élargi l'opposabilité de ces dispositions aux documents d'urbanisme. Par conséquent, un plan local d'urbanisme (PLU) devra classer les espaces non urbanisés situés dans la bande des cent mètres en A (zone agricole) ou N (zone naturelle et forestière) ; et le règlement d'urbanisme devra interdire toute construction ou installation, sauf celles que la loi Littoral autorise.

Par exception, ce principe ne trouve pas à s'appliquer, sous le contrôle du juge administratif, dans les espaces déjà urbanisés ainsi qu'aux opérations suivantes : les constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau ; l'aménagement des routes dans des espaces urbanisés ou qui sont nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau ; les infrastructures nécessaires à la sécurité maritime et aérienne, à la défense nationale, à la sécurité civile et au fonctionnement des aérodromes et des services publics portuaires autres que les ports de plaisance lorsque leur localisation répond à une nécessité technique impérative ; à titre exceptionnel, les stations d'épuration d'eaux usées ; à titre dérogatoire, les équipements et constructions prévus dans un schéma d'aménagement de plage ; ou encore les reconstructions à l'identique de bâtiments dans les conditions définies à l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme.

B) Les contraintes en matière d'extension

1) L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage

Aux termes de l'article L. 121-13, l'extension de l'urbanisation doit être limitée dans les espaces proches du rivage. Le même article impose un critère de forme : l'extension doit être soit justifiée et motivée dans le PLU, soit conforme au schéma de cohérence territoriale (SCoT), au schéma d'aménagement régional ou compatible avec un schéma de mise en valeur de la mer, soit autorisée par le préfet de département.

Pour déterminer si une zone peut être qualifiée d'espace proche du rivage, le juge administratif se réfère aux critères suivants qu'il emploie de façon combinée et non cumulative[75] (CE, 3 mai 2004, Mme Barrière, n° 251534) : la distance par rapport au rivage, les caractéristiques des espaces séparant les terrains de la mer (caractère urbanisé ou non, existence d'une coupure physique) et l'existence d'une co-visibilité entre les secteurs concernés et la mer. Dans les espaces déjà urbanisés, cette méthode conduira en général à considérer que seule la partie la plus proche du rivage est située dans un espace proche du rivage. A contrario, lorsque le rivage est bordé d'espaces naturels, même supportant quelques constructions éparses, de plus vastes espaces pourront être considérés comme proches du rivage.

2) Une extension de l'urbanisation en continuité

Jusqu'au 25 novembre 2018, l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme précisait que dans les communes littorales, l'extension de l'urbanisation devait être réalisée soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. Ainsi, seules pouvaient être autorisées "*les constructions en continuité avec les zones déjà urbanisées, caractérisées par une densité significative des constructions »,* mais aucune construction ne pouvait en revanche être autorisée*, « même en continuité avec d'autres constructions, dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées des agglomérations*" (CE, 27 septembre 2006, commune du Lavandou, n° 275924). Les nouvelles constructions dans les secteurs mités étaient interdites, des constructions éparses ne pouvant servir de point d'accroche à de nouvelles constructions.

[75] Tous les critères sont analysés mais ne doivent pas obligatoirement être remplis pour qualifier un espace de proche du rivage.

Lorsqu'il n'était pas évident d'affirmer que l'extension envisagée se situait en continuité d'une agglomération ou d'un village, une analyse était menée à partir des critères suivants : la distance par rapport à l'agglomération ou au village ; le caractère urbanisé ou non des parcelles contigües au projet ; la configuration des lieux (caractère urbanisé ou naturel des lieux et/ou absence de coupure physique). Ainsi, le Conseil d'Etat a constaté le défaut de continuité pour une construction placée à 200 mètres du lieu-dit le plus proche et séparée de lui par une voie communale (CE, 15 octobre 1999, commune de Logonna Daoulas, n° 198578).

La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique a simplifié la rédaction de l'article L. 121-8 en supprimant la notion de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. **L'extension de l'urbanisation ne peut plus être réalisée qu'en continuité avec les agglomérations et villages existants, et sous conditions très strictes dans les autres secteurs déjà urbanisés identifiés par le SCoT et délimités par le PLU :**

- les constructions et installations nouvelles ne doivent pas avoir pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti ;
- elles doivent répondre à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics ;
- les secteurs déjà urbanisés doivent se distinguer des espaces d'urbanisation diffuse par, entre autres, la densité de l'urbanisation, sa continuité, sa structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, ou la présence d'équipements ou de lieux collectifs.

C) La protection des espaces naturels

1) La protection des espaces remarquables et caractéristiques du littoral

Selon l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme, **les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. Aucun critère de proximité avec le littoral n'est exigé** : les espaces dits remarquables, mentionnés aux articles L. 121-23 et R. 121-4 sont inconstructibles, à quelques exceptions limitativement énumérées à l'article R. 121-5 (aménagements légers, atterrage des canalisations et de leurs jonctions, etc.). La jurisprudence a progressivement dégagé des critères permettant de qualifier un espace de remarquable au sens de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme. Le juge est particulièrement sensible à l'existence d'une protection conférée par une autre législation, à la rareté et la fragilité du site, à sa spécificité, ou encore, au classement de l'espace considéré dans un programme de protection : ZNIEFF[76], zone Natura 2000 (CE, 14 novembre 2011, n° 333675), ZICO[77], réservoirs de biodiversité identifiés par les schémas régionaux de cohérence écologique, espaces naturels sensibles du département, espaces acquis et affectés par le Conservatoire du littoral, sites RAMSAR[78], forêts de protection, etc.

[76] Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique.
[77] Zones importantes pour la conservation des oiseaux.
[78] Il s'agit d'une « *zone humide d'importance internationale* » inscrite sur la liste établie par la Convention de Ramsar par un État partie.

2) La protection obligatoire des espaces boisés les plus significatifs

L'article L. 113-1 du code de l'urbanisme permet aux plans locaux d'urbanisme de classer comme espaces boisés, les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, qu'ils relèvent ou non du régime forestier, enclos ou non, attenant ou non à des habitations.

Le classement ne prend un caractère obligatoire, aux termes de l'article L. 121-27, que pour les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune ou du groupement de communes, après consultation de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites. Le PLU doit distinguer les espaces boisés classés en application de l'article L. 121-27 des espaces boisés "*classiques*", lesquels peuvent être délimités sur l'intégralité du territoire de la commune littorale nonobstant tout critère de proximité du rivage.

Sans interdire explicitement toute construction, l'article L. 113-1 prohibe tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements (CE, 19 novembre 2008, n° 297382). **La jurisprudence tend à imposer, à partir d'une interprétation très stricte des dispositions en vigueur, l'inconstructibilité de ces espaces. Pour autant, une autorisation d'urbanisme ne pourra être refusée du seul fait qu'elle porte sur un terrain situé en espace boisé classé. Il reviendra à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, d'apprécier si la construction ou les travaux projetés sont de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création de boisements (CE, 31 mars 2010, n° 310774).**

Annexe n° 2. Les certificats d'urbanisme

L'article L. 410-1 du code de l'urbanisme distingue deux catégories de certificats d'urbanisme :

- le certificat informatif (L. 410-1 a) qui se contente de donner des informations sur la situation d'une parcelle telles que son zonage au plan local d'urbanisme, l'existence de servitude ou encore les taxes et participations applicables ;

- le certificat opérationnel (L. 410-1 b) qui « *indique en outre, lorsque la demande a précisé la nature de l'opération envisagée ainsi que la localisation approximative et la destination des bâtiments projetés, si le terrain peut être utilisé pour la réalisation de cette opération ainsi que l'état des équipements publics existants ou prévus* ». « *Lorsqu'il indique que le terrain ne peut pas être utilisé pour la réalisation de l'opération, le certificat précise les circonstances de droit et de fait qui motivent la décision et indique les voies et délais de recours*. » (Article A-410-5).

Un certificat opérationnel renseigne sur la faisabilité d'un projet sans constituer une autorisation d'urbanisme : il permet d'éviter d'avoir à constituer un dossier de permis de construire pour un projet qui serait irréalisable. Pour autant, il n'exonère pas le demandeur, en cas d'avis positif, de l'obligation de déposer ensuite une demande de permis de construire ou de déclaration préalable.

L'intérêt principal d'un certificat d'urbanisme réside dans la cristallisation de la situation juridique et fiscale du terrain concerné applicable à sa date d'obtention sur une durée de dix-huit mois, à l'exception notable des règles de préservation de la sécurité ou de la salubrité publique : « *Lorsqu'une demande d'autorisation ou une déclaration préalable est déposée dans le délai de dix-huit mois à compter de la délivrance d'un certificat d'urbanisme, les dispositions d'urbanisme, le régime des taxes et participations d'urbanisme ainsi que les limitations administratives au droit de propriété tels qu'ils existaient à la date du certificat ne peuvent être remis en cause à l'exception des dispositions qui ont pour objet la préservation de la sécurité ou de la salubrité publique* » (3ème alinéa de l'article L.410-1). Le certificat d'urbanisme a donc traditionnellement pour objectif premier de prémunir un projet des changements, fréquents en droit de l'urbanisme, de législations et de PLU. Autre avantage, attachés au terrain concerné et non à la personne qui en a fait la demande, les droits retracés dans un certificat d'urbanisme sont transmissibles.

Cette cristallisation est contrebalancée par un mécanisme de sursis à statuer pour « *bloquer* » les demandes d'autorisation d'urbanisme déposées pendant la période d'élaboration d'un nouveau PLU : celui-ci permet à l'administration de ne pas statuer sur les demandes d'autorisation de travaux ou d'installation durant la période d'élaboration d'un nouveau PLU. Jusqu'en 2017, au terme du sursis à statuer, l'administration ne pouvait se prévaloir que dans des conditions très précises de l'expiration de la durée de validité du certificat d'urbanisme pour obliger le requérant à se soumettre à l'application des nouvelles règles d'urbanisme. Ces conditions ont été allégées par la jurisprudence depuis 2017, amoindrissant l'intérêt des certificats d'urbanisme.

Ainsi :

- l'absence de mention sur un certificat d'urbanisme de la possibilité pour l'administration d'opposer un sursis à statuer n'empêche plus l'autorité administrative de s'en prévaloir ensuite (CE, 6ème - 1ère chambres réunies, 11/10/2017, 401878[79]);
- dès qu'un sursis a été opposé à une demande de permis de construire, l'effet cristallisateur d'un certificat d'urbanisme obtenu préalablement ne joue plus et l'administration est fondée à appliquer, à la demande du permis de construire, les règles du nouveau PLU (même jurisprudence) ;
- lorsqu'une demande d'autorisation d'urbanisme est effectuée postérieurement à l'entrée en vigueur d'un nouveau PLU, son auteur ne peut plus se prévaloir d'un certificat d'urbanisme antérieur si, à la date de sa délivrance, les conditions requises pour qu'un sursis à statuer soit opposé étaient réunies (CE, 6ème - 1ère chambres réunies, 18/12/2017, 380438[80]).

Malgré ces évolutions, l'obtention d'un certificat d'urbanisme en phase préparatoire d'élaboration d'un PLU peut encore présenter un intérêt, notamment quand la demande est adressée lors de la première phase d'élaboration du PLU, c'est-à-dire avant le débat sur le PADD.

[79] Si l'omission de la mention de l'éventualité d'un sursis à statuer dans le certificat d'urbanisme « *est de nature à constituer un motif d'illégalité de ce certificat* », elle « *ne fait pas obstacle à ce que l'autorité compétente oppose un sursis à statuer à une déclaration préalable ou à une demande de permis ultérieure concernant le terrain objet du certificat...* ».

[80] « *Lorsque le plan en cours d'élaboration et qui aurait justifié, à la date de délivrance du certificat d'urbanisme, que soit opposé un sursis à une demande de permis ou à une déclaration préalable, entre en vigueur dans le délai du certificat, les dispositions issues du nouveau plan sont applicables à la demande de permis de construire ou à la déclaration préalable* ».

Annexe n° 3. Les sanctions des infractions aux différents types d'autorisations d'urbanisme

Selon l'article L. 480-1, les infractions aux différents types d'autorisations d'urbanisme[81] « *sont constatées par tous officiers ou agents de police judiciaire ainsi que par tous les fonctionnaires et agents de l'Etat et des collectivités publiques commissionnés à cet effet par le maire ou le ministre chargé de l'urbanisme suivant l'autorité dont ils relèvent et assermentés. Les procès-verbaux dressés par ces agents font foi jusqu'à preuve du contraire*. » Il s'agit d'une compétence liée pour le maire : quand celui-ci est compétent pour délivrer les autorisations, il est tenu de faire dresser procès-verbal des infractions dont il a connaissance (troisième alinéa de l'article L. 480-1). A sa requête, l'interruption des travaux peut être ordonnée sur réquisition du ministère public.

L'article L. 480-4 expose les peines applicables en cas :

- d'exécution de travaux de constructions, installations, aménagements, démolitions mentionnés aux articles L. 421-1 à L. 421-5 en méconnaissance des règles ou en méconnaissance des prescriptions imposées par un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou par la décision prise sur une déclaration préalable ;
- d'inexécution, dans les délais prescrits, de tous travaux d'aménagement ou de démolition imposés par des autorisations d'urbanisme ;
- d'inobservation, par les bénéficiaires d'autorisations accordées pour une durée limitée ou à titre précaire, des délais impartis pour le rétablissement des lieux dans leur état antérieur ou la réaffectation du sol à son ancien usage.

Les peines applicables prennent la forme d'une amende comprise entre 1 200 € et un montant qui ne peut excéder, soit, dans le cas de construction d'une surface de plancher, une somme égale à 6 000 € par mètre carré de surface construite, démolie ou rendue inutilisable au sens de l'article L. 430-2, soit, dans les autres cas, un montant de 300 000 €. En cas de récidive, outre la peine d'amende ainsi définie un emprisonnement de six mois pourra être prononcé. Elles peuvent être prononcées contre les utilisateurs du sol, les bénéficiaires des travaux, les architectes, les entrepreneurs ou autres personnes responsables de l'exécution desdits travaux.

L'article L. 610-1 a étendu ces sanctions à quatre autres cas :

- en cas d'exécution de travaux ou d'utilisation du sol en méconnaissance des obligations imposées sur l'ensemble du territoire, en particulier par le règlement national d'urbanisme, des obligations du SCoT ainsi que des règlements pris pour leur application ;
- en cas de coupes et d'abattages d'arbres effectués en infraction aux dispositions de l'article L. 421-4, sur les territoires des communes, parties de communes ou ensemble de communes où l'établissement d'un PLU a été prescrit mais où ce plan n'a pas encore été rendu public ;
- en cas d'exécution de travaux ou d'utilisation du sol en infraction aux dispositions des articles L. 113-11 et L. 113-12 relatifs à la protection des espaces naturels sensibles des départements ;

[81] Certificats d'urbanisme, autorisations et déclarations préalables, constructions, aménagements et contrôles administratifs de la conformité des constructions, aménagements, installations et travaux.

- en cas d'exécution, dans une zone d'aménagement concerté, de travaux dont la réalisation doit obligatoirement être précédée d'une étude de sécurité publique en application de l'article L. 114-1, avant la réception de cette étude par la commission compétente en matière de sécurité publique.

D'autres articles du code de l'urbanisme sanctionnent les obstacles aux différents droits d'accès :

- au droit d'inspection des terrains aménagés pour le camping et le caravanage (contravention de 5e classe avec 1 500 € d'amende au plus ; cf. article R. 480-6) ;
- au droit de visite de l'homme de l'art d'un immeuble en secteur sauvegardé ou dans le périmètre d'une restauration immobilière (contravention de 4e classe avec une amende de 750 euros maximum ; cf. article R. 313-37) ;
- au droit de visite des constructions par les personnes habilitées. La nouvelle rédaction de l'article L. 480-12, modifiée par la loi Élan du 23 novembre 2018[82], prévoit une sanction de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende. Auparavant, l'amende était de 3 750 € avec la possibilité de prononcer « *en outre* » un mois d'emprisonnement.

[82] Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi Élan).

KSP GA220209 CRC
05/04/2022

Le 24 mars 2022.

VENDAYS MONTALIVET

HÔTEL DE VILLE
11 rue de la Mairie – 33930 VENDAYS-MONTALIVET
Tél : 05 56 73 32 02
Mail : secretariat.maire@vendays-montalivet.fr

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
NOUVELLE-AQUITAINE
3, place des Grands Hommes
CS 300059
33 064 BORDEAUX Cedex

Objet : Réponse au rapport définitif de la Chambre Régionale des Comptes

Monsieur le Président de la Chambre Régionale des Comptes Nouvelle-Aquitaine,

Je vous informe par la présente avoir réceptionné le 03 mars 2022, par voie dématérialisée, le rapport d'observations définitives sur la gestion de la commune de Vendays-Montalivet depuis les exercices 2016 et suivants.

Comme souligné lors de ma réponse au rapport d'observations provisoires, j'ai apprécié nos échanges qui se sont déroulés de manière constructive et ont permis d'aboutir à un contrôle confiant.

Ces observations qu'elles soient partagées ou non, nourrissent en effet un contrôle externe utile et susceptible de participer à l'amélioration de la gestion publique locale. Il s'agit là d'un enjeu prioritaire que je partage avec la majorité municipale.

Je note page 3 en préambule du rapport que : *« Le seul point de préoccupation réside dans le niveau d'endettement ».* Ce constat reflète parfaitement la situation difficile dans laquelle mon équipe a dû faire face dès son installation.

Vous notez que depuis notre arrivée, aucun emprunt n'a été diligenté afin de ne pas amplifier le phénomène. Mon équipe accompagnée des services a cherché des ressources financières, monté des dossiers de demandes de subventions, négocié ou renégocié des baux commerciaux de façon plus substantiel.

Un travail sans relâche qui permet aujourd'hui d'atteindre un autofinancement confortable, ce que vous relevez.

Aussi, je partage les 7 recommandations formulées dont 5 sont déjà en cours de mises en œuvre comme vous l'évoquez page 6.

Au regard de la teneur du rapport, les recommandations appellent de ma part des remarques complémentaires.

Recommandation n° 1 : Mutualiser les fonctions d'expertise avec l'EPCI ou avec des communes membres du même groupement présent un profil similaire

Il est important de souligner le travail efficient mis en œuvre entre la commune et la Communauté de Communes notamment en matière de défense du trait de côte et de mutualisation des compétences en urbanisme, excepté l'EPIC tourisme qui rend un service public inefficient.

- Je prends note et partage les remarques de la Chambre relative à la surreprésentation des agents de catégories C dans les effectifs communaux. (Les agents de catégorie B et A ne constituant que 3 % et 2 % de ceux-ci).
  La complexité à recruter des cadres diplômés ou titulaires de concours administratifs, avec des compétences spécifiques (urbanisme, comptabilité, commande publique et Police Municipale...) notamment pour une commune de moins de 3 000 habitants située à 1h30 de Bordeaux dans un territoire rural.

C'est dans ce contexte, que vous m'invitez à **« consolider les fonctions de Direction »,** ce que je continuerai à m'attacher à faire avec mon équipe municipale et ce, afin d'asseoir de réelles compétences managériales et d'expertises en soutien auprès de la secrétaire de Mairie.

Je souhaite également vous informer que la Ville, face à ces difficultés de recrutement, promeut la formation et la préparation aux concours d'agents de catégorie C, qui pour certains sont diplômés en master, et ce, afin de répondre à ce besoin de manière pérenne.

Enfin, il est important de souligner que la Communauté de Communes a refusé la mutualisation des compétences dans les domaines de l'eau et l'assainissement et de Police Intercommunale.

Recommandation n° 5 : Etablir un plan communal de contrôle des régies et formaliser le contenu des vérifications

7.6 Des régies insuffisamment contrôlées

Depuis 2019, la commune a entamé un inventaire des régies existantes afin de clarifier la visibilité de celles-ci. Ainsi, les régies non utilisées ont été clôturées et/ou mutualisées pour certaines d'entre elles.

Cette première phase du travail a permis de dénombrer que la Ville disposait alors de 51 régies et 5 sous-régies.

Mes services se sont alors attachés à régulariser cette situation pour retrouver de la clarté dans les opérations régies et retomber aujourd'hui à **11 régies actives au lieu de 51**.

Ce travail de fond était nécessaire pour pouvoir, en 2ème phase, mettre à jour les différentes régies, comprendre leur montage/fonctionnement et pouvoir ainsi procéder aux régularisations qui s'imposent.

En partenariat avec le comptable public dont le rôle est rappelé dans le rapport d'observations provisoires, la commune mettra en place un contrôle interne afin de remplir ses obligations d'ordonnateur.

Il est également envisagé la possibilité de recourir à une solution dématérialisée dédiée à la gestion des régies pour un suivi individuel et globalisé.

En outre, je souhaite apporter également des observations complémentaires sur les points suivants :

- Je note vos commentaires sur l'amélioration de la situation des nouveaux baux commerciaux notamment du CHM. Toutefois, et vous le soulignez à juste titre, un inventaire précis des bâtiments parait indéniable

afin d'approfondir la connaissance du bâti sur le secteur. En effet, il ressort que des travaux de construction ont été menés sans autorisations d'urbanisme par le passé.
Les services de l'Etat sollicités sur le sujet n'ont pas répondu à la commune à mon grand regret. Pour autant, la ville n'entend pas renoncer et sollicitera de nouveau les services de l'Etat.

- La reprise en 2017 d'un excédent d'investissement sans traduction budgétaire et sans l'accord des ministères chargés du budget et des collectivités territoriales appellent des observations de ma part.
Vous indiquez sur ce point que « *l'opération aurait dû entrainer une réaction du comptable public dans le cadre de sa mission de conseil* ».
Or, il est à noter que le trésorier de l'époque n'avait pas émis d'alerte sur la procédure utilisée, alors que la ville l'avait précisément interrogé sur ce point. Celui-ci avait indiqué par courriel en date du 24 mars 2017 qu'« *un simple ordre de votre part suffira pour solder le million restant* » et donc garantissait, selon moi, la conformité de l'opération. Et nous proposait même de doubler la mise.

- Enfin, je tiens à souligner que la plupart des emprunts que nous avons souhaité renégocier étaient « lockés » selon les organismes financiers consultés. Malgré tout, je m'engage à initier une démarche active afin de continuer à améliorer notre taux d'endettement.

Vous en souhaitant bonne réception et vous remerciant de votre diligence,

Veuillez bien agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.

Le Maire

MAIRE DE VENDAYS-MONTALIVET
Pierre TOURNEL

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
05 AVR. 2022
NOUVELLE-AQUITAINE

Chambre régionale
des comptes
Nouvelle-Aquitaine

Les publications de la chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine