



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE VENSAC
(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 14 avril 2022.

TABLE DES MATIÈRES

1	SYNTHESE.....	3
2	RECOMMANDATIONS	5
3	LA PROCEDURE	6
4	LA PRESENTATION DE LA COMMUNE	6
5	LES RELATIONS AVEC L'ECHELON INTERCOMMUNAL	8
5.1	Des dispositifs d'information du conseil municipal à mettre en place	8
5.2	Des compétences « confection du PLU » et « eau et assainissement » demeurrées communales	8
6	LES RESSOURCES HUMAINES.....	9
6.1	La structure des effectifs.....	9
6.1.1	Un effectif globalement stable.....	9
6.1.2	Un effectif composé presque uniquement d'agents de catégorie C	10
6.2	Le régime indemnitaire	10
6.3	Un temps de travail régularisé au 20 septembre 2021	11
7	LES SERVICES PUBLICS A CARACTERE INDUSTRIEL ET COMMERCIAL	11
7.1	Les conséquences de la vente du fonds de commerce du camping municipal en 2021.....	11
7.1.1	Les évolutions du prix de vente et ses modalités de règlement	12
7.1.2	Le crédit vente : une formule originale qui n'appelle pas de critique de fond	13
7.1.3	Les conséquences budgétaires et fiscales qui restent à tirer de cette cession	13
7.1.4	Le bilan financier de l'opération.....	15
7.2	La nécessité de mieux organiser le service public d'assainissement non collectif.....	15
7.2.1	Des équipements présents dans la moitié des logements contrôlés directement par la commune	15
7.2.2	L'absence d'un règlement de service.....	16
7.2.3	L'absence d'un budget annexe en raison du caractère gratuit des prestations.....	17
7.3	L'assainissement collectif.....	17
7.3.1	Une organisation originale et complexe avec le raccordement à deux réseaux extérieurs à la commune	17
7.3.2	Le défaut de présentation du rapport annuel sur le prix et la qualité de l'eau et de l'assainissement	19
7.3.3	Un prix de l'eau et de l'assainissement élevé.....	20
8	LA FIABILITE DES COMPTES.....	20
8.1	L'organisation budgétaire	20
8.1.1	Cinq budgets en 2020	20
8.1.2	L'enregistrement au budget principal des flux budgétaires relatifs à l'action sociale et à la gestion de la forêt communale	21
8.2	La connaissance du patrimoine et sa valeur.....	22
8.2.1	Un inventaire en cours d'ajustement	22
8.2.2	L'absence de provisions	22

8.3 Les régies	22
8.4 Les anomalies constatées dans les budgets annexes	23
8.4.1 Deux budgets annexes consacrés aux lotissements affectés par de nombreuses erreurs comptables	23
8.4.2 Un budget annexe de l'assainissement collectif dépourvu d'autonomie financière	25
9 LA SITUATION FINANCIERE.....	26
9.1 La section de fonctionnement du budget principal	26
9.1.1 Une capacité d'autofinancement en permanence confortable	26
9.1.2 Des produits de gestion en diminution entre 2016 et 2020.....	28
9.1.3 Les charges de gestion entre 2016 et 2020	34
9.2 La section d'investissement du budget principal	36
9.2.1 L'équilibre de la section d'investissement en l'absence de dettes.....	36
9.2.2 Un total de 3,1 M€ de dépenses d'équipement entre 2016 et 2020	37
9.3 Les budgets annexes	37
9.3.1 Le budget annexe de l'assainissement collectif : une situation financière encore satisfaisante.....	38
9.3.2 Le budget annexe du camping clôturé en 2021	39
9.4 Une trésorerie nette abondante.....	39
10 L'URBANISME ET LA GESTION DES ESPACES.....	39
10.1 Une urbanisation en forte croissance depuis 2018.....	39
10.1.1 Un développement urbanistique comparable à celui de l'ancien EPCI pris dans son ensemble jusqu'en 2017	39
10.1.2 Un nombre de logements et de permis de construire en forte croissance depuis 2018...	41
10.2 Un PLU révisé en 2012, à nouveau en cours de révision en 2021.....	42
10.2.1 Un SCoT approuvé en 2011 mais en cours de révision.....	42
10.2.2 Le PLU de 2012.....	43
10.2.3 Un nouveau PLU en gestation	44
10.3 Les autorisations d'urbanisme	44
10.3.1 Un nombre d'actes d'urbanisme important pour une commune de cette taille	44
10.3.2 La délégation à l'intercommunalité de l'instruction des autorisations du droit du sol (ADS).....	46
10.3.3 Les contrôles du respect des actes d'urbanisme	48
10.3.4 Les achats et cessions	51
10.3.5 Des contentieux relativement nombreux dont beaucoup à l'initiative du contrôle de légalité	52
10.4 La prise en compte des risques environnementaux.....	52
10.4.1 Les risques majeurs auxquels est exposée la commune.....	52
10.4.2 Un plan communal de sauvegarde adopté tardivement	53
ANNEXES	54

1 SYNTHÈSE

Située au nord du Médoc, à 18 kilomètres (km) au sud-est de Soulac-sur-Mer, Vensac est une commune forestière, viticole et côtière, avec une plage de 1,6 km à 11 km du bourg, derrière un cordon dunaire dénué de constructions. Sur un territoire étendu (33 km²), elle est organisée en plusieurs secteurs : aux habitations majoritairement regroupées dans le bourg et sa continuité, sont venus s'ajouter de nouveaux quartiers, dont celui situé près de la station balnéaire de Montalivet et de l'océan, Vensac Océan. Comptant aujourd'hui une population permanente de 1 000 habitants, supérieure de 43 % à celle présente en 2000, ainsi qu'une majorité de résidences principales (60 %), Vensac jouit d'une attractivité certaine. En dépit d'un développement touristique moins affirmé que celui des communes littorales environnantes, elle accueille trois campings, tous privés, après la vente au 1^{er} janvier 2021 de l'ancien camping municipal.

Le contrôle a porté, à partir de 2016, sur la gestion des activités à caractère industriel et commercial de la commune, sa situation financière, ainsi que sur l'exercice de la compétence urbanisme dans un environnement contraint.

L'année 2020 a été marquée par l'arrêt de l'exploitation en régie du camping municipal, l'un des trois services publics à caractère industriel et commercial de la commune. En novembre 2020, le conseil municipal a entériné la vente du fonds de commerce de l'activité à un repreneur privé, la majeure partie du prix de vente (0,5 M€ sur un total de 0,6 M€) devant être réglée dans le cadre d'un crédit vendeur de dix ans, consenti par la commune et rémunéré au taux de 3 %. Toutes les conséquences budgétaires et fiscales de cette décision n'avaient pas été tirées à fin 2021. En complément du passage de l'ensemble des écritures comptables spécifiques à un paiement différé, la commune doit vérifier si elle est redevable, et à quelle hauteur, de l'impôt sur la plus-value du fonds de commerce dont le paiement n'a pas été anticipé. En outre, la clôture au 31 décembre 2020 du budget annexe du camping municipal ne suffit pas à constater, au plan budgétaire, l'arrêt définitif de l'exploitation en régie de l'équipement : il reste à transformer en dotations les avances accordées par le budget principal au budget annexe, et non remboursées à fin 2020 (0,69 M€). En réponse aux observations provisoires, le maire a manifesté l'intention de procéder à cette régularisation en 2022.

Dans le domaine de l'assainissement non collectif, le service doit être organisé plus formellement, en rédigeant un règlement de service, et en s'assurant du respect de toutes les obligations réglementaires en vigueur en matière de fréquence et d'étendue des contrôles périodiques.

L'examen de la fiabilité des comptes a révélé de nombreuses anomalies, en particulier dans la tenue des budgets annexes relatifs aux opérations de lotissement, de nature à fausser le calcul de leurs excédents. La commune présente, sur toute la période, une situation financière saine avec une capacité d'autofinancement et un niveau d'investissement comparativement élevés, la dette ne comportant qu'un seul emprunt relatif à l'exploitation du camping. La situation a continué de s'améliorer en 2021, après la constatation de l'excédent retiré de la vente des 98 lots du lotissement « Vensac Océan 2 » et son reversement au budget principal : bien que partiellement incertain du fait des anomalies comptables entachant son calcul, son montant (3,3 M€) représente l'équivalent de plusieurs années du produit annuel de la fiscalité locale recouvré entre 2016 et 2020, environ neuf ans selon les informations disponibles.

Anticipant cet évènement, le conseil municipal a décidé, dès 2020, de réduire de moitié les taux d'imposition des deux taxes foncières. Pour compenser les effets à moyen terme de cette perte de recettes, la municipalité table sur le développement de recettes non fiscales : des loyers, dont celui que verse le repreneur de l'ancien camping municipal depuis 2021, et des ventes futures de terrains aménagés dans le cadre d'un nouveau projet de lotissement « Vensac Océan 3 ».

Préparé à partir de 2008 et approuvé le 10 août 2012, le plan local d'urbanisme (PLU) en vigueur a été modifié à deux reprises, à la marge, par deux modifications simplifiées. A l'horizon 2020, il anticipait une population résidente légèrement supérieure à 1 000 habitants, objectif qui a été atteint, et il évaluait le potentiel constructible à 220 logements nouveaux. Les dernières données disponibles décrivent une accélération de l'urbanisation à partir de 2016 : entre 2016 et 2020, 163 permis de construire pour des constructions neuves à usage d'habitation ont ainsi été délivrés, une bonne partie d'entre eux concernant les 98 parcelles du lotissement municipal « Vensac Océan 2 ». La surface moyenne des parcelles accueillant ces nouvelles habitations est un peu supérieure à celle retenue, comme hypothèse, dans le PLU (1 137 m² contre 1 000 m²). Sans attendre l'approbation du nouveau schéma de cohérence territoriale (SCoT) en voie de finalisation, le conseil municipal a approuvé le lancement d'une procédure de modification de droit commun du PLU, afin de pouvoir organiser une nouvelle opération de lotissement « Vensac Océan 3 ». Le recensement des actes délivrés au cours de la période confirme le dynamisme des activités d'urbanisme pour une commune de cette taille, avec l'attribution de 46 permis de construire par an (pour 51 demandes). L'instruction des dossiers de demandes d'actes d'urbanisme est assurée gratuitement par un service de la communauté de communes. Selon les services municipaux, les propositions formulées par le service instructeur seraient, pour la plupart, suivies par le maire : le nombre d'exceptions ne dépasserait pas un dossier sur 15. Il n'a pas été possible toutefois de corroborer cette affirmation à partir d'une base de données historique.

Alors que les informations fournies par la commune font état de la constatation par procès-verbal de deux infractions seulement au code de l'urbanisme en quatre ans, le récolement des travaux a été systématisé à partir de 2016 et confié au policier municipal. Le maire a expliqué la faiblesse du nombre de procès-verbaux par la vigilance permanente dont feraient preuve ses services en vue d'anticiper la survenue d'infractions.

2 RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Sur le prix de cession du fonds de commerce du camping municipal : passer l'ensemble des écritures prévues par l'instruction budgétaire et comptable M14.

En cours de mise en œuvre.

Recommandation n° 2 : Sur les avances accordées au budget annexe du camping municipal : prendre acte de leur transformation en dotations du budget annexe.

En cours de mise en œuvre.

Recommandation n° 3 : Pour le service public d'assainissement non collectif : rédiger et remettre à chaque usager un règlement de service rappelant notamment la périodicité et l'étendue des opérations de contrôle.

Non mise en œuvre.

Recommandation n° 4 : Présenter annuellement au conseil municipal un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau potable et d'assainissement, contenant tous les indicateurs prévus par la réglementation.

En cours de mise en œuvre.

Recommandation n° 5 : Faire procéder à une évaluation précise des besoins à moyen terme en assainissement collectif au regard de la croissance de la population, dans le cadre de la révision du PLU.

Non 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 Vensac, à partir du 1^{er} janvier 2016. Le contrôle a principalement porté sur la gestion des activités à caractère industriel et commercial, la situation financière ainsi que l'exercice de la compétence urbanisme dans un environnement contraint.

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 2001, M. Jean-Luc Piquemal, le 26 février 2021. L'entretien préalable à la formulation d'observations provisoires, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est déroulé le 30 septembre 2021.

La chambre régionale des comptes a arrêté, au cours de sa séance du 9 décembre 2021, les observations provisoires. Le 14 avril 2022, elle a arrêté le rapport d'observations définitives qui suit, après avoir examiné les réponses apportées par le maire au rapport d'observations provisoires et par deux destinataires d'extraits, ainsi que celle du comptable public à la communication administrative qui lui a été adressée.

4 LA PRESENTATION DE LA COMMUNE

Commune à la fois côtière, forestière et viticole, Vensac est située au nord du Médoc, à 14 kilomètres (km) au nord-ouest de Lesparre-Médoc et à 18 km au sud-est de Soulac-sur-Mer, ville-centre de la communauté de communes Médoc Atlantique dont elle est membre. D'une superficie de 33 km², elle dispose, à 11 km du bourg, derrière un cordon dunaire dénué de constructions, d'une plage de 1,6 km non surveillée pendant les vacances estivales. Les habitations sont majoritairement regroupées dans le bourg et sa continuité, le long des voies de circulation. D'autres quartiers se sont progressivement développés ailleurs : sur des parcelles agricoles en association avec du bâti ancien et à proximité de l'océan, avec le nouveau quartier de « Vensac Océan » en limite sud de la station balnéaire de Montalivet.

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) : Marais de la Perge et du Gua (686 hectares sur Vensac et Vendays-Montalivet) ; Marais de l'arrière littoral du Nord-Médoc (2517 hectares sur 4 communes : Vensac, Vendays-Montalivet, Naujac-sur-Mer et Hourtin) ; Marais du Bas-Médoc (11 261 hectares sur 14 communes dont Vensac et Grayan-et-l'Hôpital) et Dunes littorales entre Le Verdon et le Cap-Ferret (5 469 hectares sur 10 communes dont Naujac-sur-Mer, Vendays-Montalivet, Vensac et Grayan-et-l'Hôpital).

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, et en postulant que la conservation d'aires protégées et de la biodiversité présente également un intérêt économique à long terme.

Toute la partie nord-ouest proche de l'océan (quartier Vensac-Océan) a vocation, selon le maire, à passer sous la protection du Conservatoire du Littoral.

Les parties du territoire communal appartenant à l'une des quatre ZNIEFF ont été classées en zone naturelle (zone N) au plan local d'urbanisme (PLU) : elles ne sont donc pas constructibles ou aménageables. Ce classement en zone N n'est pas obligatoire, mais simplement recommandé².

La commune est propriétaire d'une forêt de pins maritimes de 183,50 hectares.

Tableau n° 1 : Données sur la population

Comparateur de territoires	Vensac	CC Médoc Atlantique	Gironde
Superficie en 2017 en km ²	34	1 035	9 976
Population INSEE en 2017	986	26 292	1 583 384
Population légale en 2020	1 004	26 652	
Nombre d'habitants au km ² en 2017	29	25,4	158,7
Variation de la pop. entre 2012 et 2017 : taux annuel moyen	1,10 %	1,10 %	1,30 %
dont variation due au solde naturel	-0,50 %	-0,60 %	0,30 %
Nombre de ménages en 2017	470	12 760	727 304
Nombre de décès pour 1 naissance en 2019	3,0	2,3	0,8
Retraités (en % de la population)	17,10 %	38,20 %	24,90 %
Part des résidences principales en 2017, en %	60,30 %	35,50 %	84,90 %
Médiane du revenu disponible par unité de conso. en 2018	20 300 €	21 390 €	22 400 €
Taux de pauvreté en 2018, en %	nc	14,20 %	12,60 %
Taux de chômage des 15 à 64 ans en 2017	17,40 %	16,70 %	13,40 %

Source : Insee, RP2012 et RP2017 exploitations principales en géographie au 1^{er} janvier 2020

En croissance continue avec une hausse globale de 43 % entre 2000 et 2020, et de 28 % depuis 2010, la population permanente de Vensac est d'environ 1 000 habitants. Entre 2012 et 2017, elle a augmenté au même rythme que la population de la communauté de communes (+ 1,1 % par an), malgré un solde naturel déficitaire (- 0,50 % par an).

Comme l'indique le rapport de présentation du PLU, l'attrait de la commune tient manifestement à l'emplacement du village, dans un espace naturel et agricole préservé, et au voisinage de l'océan (phénomène dit de « balnéarisation »). La part des résidences principales dans le total des logements augmente légèrement en dix ans, en passant de 58,6 % à 60,3 %.

Les services n'ont pas su estimer la population supplémentaire présente durant les périodes estivales, signe d'un développement touristique moins marqué que celui des communes littorales environnantes. Pour autant, Vensac accueille trois campings, tous privés après la vente au 1^{er} janvier 2021 de l'ancien camping municipal, *le Vieux Moulin*.

² En dépit de l'absence de disposition contraignant à protéger les ZNIEFF de toute mesure d'urbanisation ou d'aménagement, le juge administratif prend en considération l'attribution de ce statut dans l'évaluation des incidences des projets d'aménagement sur les milieux naturels. Ainsi, le tribunal administratif en a tenu compte lorsqu'il a annulé le PLU de la ville d'Arcachon dans sa décision du 26 juin 2013. Les terrains situés dans le périmètre de *Natura 2000* peuvent être constructibles. Mais à l'appui de sa demande de permis, un demandeur est tenu de fournir le dossier d'évaluation des incidences prévu à l'article R. 431-16 c du code de l'urbanisme.

5 LES RELATIONS AVEC L'ECHELON INTERCOMMUNAL

Depuis le 1^{er} 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 10 autres des 14 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 à la commune d'un rapport annuel d'activité accompagné du compte administratif par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). 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. La commune n'en est pas responsable : le président de la communauté de communes Médoc Atlantique a confirmé n'avoir adressé aucun rapport d'activité aux communes membres avant 2020, au motif de la création récente de l'EPCI puis dans l'attente de la réalisation de transferts de compétence, dont la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI).

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

La minorité de blocage³ 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 acquise à deux reprises en 2017 puis en 2020, la compétence relative à la confection du PLU est demeurée communale au sein de la communauté de communes. Le conseil municipal de Vensac a exprimé son refus dans deux délibérations votées les 6 mars 2017 et 12 octobre 2020.

Selon la commune, la superficie de l'EPCI constitue un obstacle majeur à l'élaboration d'un PLU intercommunal.

³ 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.

Le 13 décembre 2018, la commune a voté une délibération pour s'opposer au transfert des compétences « eau et assainissement » au 1^{er} janvier 2020 et le reporter au 1^{er} 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 article⁴ ayant été réunie avant le 1^{er} janvier 2020, le transfert de la compétence a été différé.

Dans la réponse au premier questionnaire, il a été indiqué que « *chaque commune a sa propre problématique en la matière, ses propres réseaux et son propre fonctionnement (régies, syndicats, concessions ...) et ces réseaux ne sont pas et ne peuvent pas être interconnectés considérant les distances (plusieurs dizaines de kilomètres séparant 2 réseaux)* ». La chambre régionale des comptes ne partage pas le point de vue de la commune : le transfert des compétences « eau et assainissement » à l'échelon intercommunal n'emporte pas nécessairement une fusion des réseaux et des modes de gestion ; en revanche, il doit contribuer à améliorer le suivi de ces activités en regroupant les moyens développés par les différentes communes et syndicats.

La commune a accepté, par délibération votée le 6 mars 2017, le transfert de la compétence « tourisme » et de la taxe de séjour au 1^{er} janvier 2017, qu'elle avait instituée.

Un seul service commun a été constitué avec l'EPCI : le service commun d'instruction des autorisations du droit du sol (ADS).

6 LES RESSOURCES HUMAINES

6.1 La structure des effectifs

6.1.1 Un effectif globalement stable

Compte tenu de la présence de nombreux agents non titulaires parfois sur des durées courtes, une approche par nombre de mois rémunérés sur une année paraît plus pertinente pour mesurer les évolutions que la comparaison du nombre d'agents payés au mois de décembre de chaque exercice : elle décrit une stabilité globale de l'effectif compris entre 14 et 15 agents, sauf en 2016 (15,9 agents) avec une hausse du nombre d'agents non titulaires.

Les services ont indiqué que les difficultés éprouvées pour recruter sur les emplois communaux contraignent aujourd'hui à recourir davantage à des agents contractuels.

Le nombre d'agents employés par la commune est supérieur à l'effectif moyen calculé à l'échelle nationale pour l'ensemble des communes de 500 à 2 000 habitants⁵ (10 agents au 31 décembre 2018).

⁴ Au moins 25 % des communes membres de la communauté de communes représentant au moins 20 % de la population.

⁵ Source des données comparatives utilisées :

https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Accueil/DESL/cl_en_chiffres_2020_web-1.pdf, page 86.

Tableau n° 2 : Les effectifs au 31 décembre selon les données du fichier de paye XéMelios

Agents payés en décembre de l'exercice						Evolution 2016-2020		
Statut	2016	2017	2018	2019	2020	en %	en valeur	en % / an
Non titulaires + autres statuts (hors élus)	7	4	8	5	3	-57,1%	-4	-19,1%
Titulaires + stagiaires	9	9	9	9	8	-11,1%	-1	-2,9%
Total général	16	13	17	14	11	-31,3%	-5	-8,9%
Nombre de mois rémunérés						Evolution 2016-2020		
Statut	2016	2017	2018	2019	2020	en %	en valeur	en % / an
Non titulaires + autres statuts (hors élus)	61	75	57	80	67	9,8%	+6	2,4%
Titulaires + stagiaires	112	104	113	111	103	-8,0%	-9	-2,1%
Total général	173	179	170	191	170	-1,7%	-3	-0,4%
Nombre de mois rémunérés en équivalent agent (divisé par 12 mois)						Evolution 2016-2020		
Statut	2016	2017	2018	2019	2020	en %	en valeur	en % / an
Non titulaires + autres statuts (hors élus)	5,1	6,3	4,8	6,7	5,6	9,8%	+1	2,4%
Titulaires + stagiaires	9,3	8,7	9,4	9,3	8,6	-8,0%	-0,8	-2,1%
Total général	14,4	14,9	14,2	15,9	14,2	-1,7%	-0,3	-0,4%

Source : fichiers de la paye – XéMéLios

6.1.2 Un effectif composé presque uniquement d'agents de catégorie C

Les agents de catégorie C sont surreprésentés dans l'effectif, comparativement à la structure moyenne de l'ensemble des organismes communaux : 89 % selon le bilan social 2019 contre 82 %. Les autres agents occupent tous des emplois de catégorie B (11 % de l'effectif à comparer à une moyenne nationale de 12 %).

L'effectif permanent est un peu moins féminisé que l'effectif théorique moyen de l'ensemble des organismes communaux (56 % au 31 décembre 2019 contre 62 %), mais il est plus jeune (88 % contre une moyenne nationale de 53,1 %).

6.2 Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a été mis en place au 1^{er} août 2017, avec le vote des deux parts prévues par la loi : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) versée mensuellement et le complément indemnitaire annuel (CIA). Ayant vocation à se substituer à la plupart des autres régimes indemnitaires, il a été généralisé aux fonctionnaires, stagiaires et agents contractuels de droit public, relevant des cadres d'emplois suivants : rédacteurs, adjoints administratifs, ATSEM, adjoints techniques et agents de maîtrise.

A l'occasion de son instauration, la commune a choisi de revaloriser sensiblement la part indemnitaire des salaires, avec une augmentation des dépenses correspondantes de 48 % entre 2016 et 2020⁶. Cette mesure explique, en grande partie, la forte hausse du salaire brut moyen des agents titulaires présents 12 mois consécutifs, passé de 1 982 € en 2016 à 2 412 € en 2020.

⁶ § 9.1.3.2.

6.3 Un temps de travail régularisé au 20 septembre 2021

Depuis le 29 janvier 2002, le temps de travail théorique était de 1 600 heures⁷, la commune n'ayant pas délibéré à la suite de la promulgation de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 sur les modalités d'exécution de la journée de solidarité. Le conseil municipal a remédié à cette lacune, durant le contrôle, par une délibération votée le 20 septembre 2021. Cette délibération précise que le temps de travail de chaque agent est majoré de 7 heures, répartis à son choix avec l'accord de l'autorité territoriale sur le restant de l'année uniquement pendant les jours ouvrés. La chambre régionale des comptes en prend acte.

Il est rappelé que l'article 6 de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 « relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées » 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 1^{er} 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 »*.

La commune, qui contrôle automatiquement le temps de travail des agents du service technique, gagnerait à fixer, dans un règlement intérieur, les règles applicables en matière de temps de travail.

7 LES SERVICES PUBLICS A CARACTERE INDUSTRIEL ET COMMERCIAL

Jusqu'au 31 décembre 2020, la commune assurait la gestion de trois services publics à caractère industriel et commercial : le camping dont le fonds de commerce a été vendu en fin d'année 2020, l'assainissement non collectif et l'assainissement collectif.

7.1 Les conséquences de la vente du fonds de commerce du camping municipal en 2021

En février 2010, la commune a acquis le camping privé du *Vieux Moulin* au prix de 0,8 M€. Après l'avoir transformé en camping municipal dans le but de le développer, elle a pris directement en charge son exploitation sous la forme d'une régie avec autonomie financière et ouvert un budget annexe dédié. La régie était administrée par le conseil municipal, siégeant en qualité de conseil d'exploitation, présidé par le maire.

Un agent non titulaire, régisseur de la régie mixte et doté d'une délégation de signature de l'ordonnateur, en assurait la gestion.

⁷ Au vu des réponses obtenues, les agents ne bénéficient pas de jours de congés supplémentaires par rapport à ceux prévus par la réglementation, soit 25 jours.

Classé dans la catégorie deux étoiles, avec une surface de presque 5 hectares, le camping comprenait, à fin 2020, en plus de 218 emplacements, un restaurant, un bar et une piscine. Son chiffre d'affaires annuel oscillait entre 0,27 et 0,30 M€. Le 18 juin 2020, le conseil municipal a habilité le maire à rechercher un acquéreur, ou « *préférentiellement* » un gérant. Cette décision était motivée par les contraintes de gestion attachées à cette activité et le départ prochain en retraite du gestionnaire. Le 26 novembre 2020, le conseil municipal a approuvé la vente du fonds de commerce et la clôture du budget annexe.

Les opérations de cession et de clôture du budget annexe appellent plusieurs observations.

7.1.1 Les évolutions du prix de vente et ses modalités de règlement

Après le recueil de deux offres identifiées par un intermédiaire, en dehors de toute procédure formalisée, le conseil municipal a autorisé le maire, le 20 août 2020, à négocier le rachat du fonds de commerce avec l'un des deux candidats, sous réserve qu'il obtienne un prêt bancaire de 0,35 M€. La délibération a agréé le prix d'achat qu'il proposait : 0,6 M€ payable le jour de la vente, complété de 0,1 M€ en cas de délivrance par la commune d'un permis d'aménager avant le 1^{er} mars 2021, permettant d'ajouter 82 emplacements au camping.

En parallèle, le conseil municipal a approuvé la passation d'un bail commercial de neuf ans avec l'intéressé, le terrain restant la propriété de la commune, moyennant un loyer annuel égal à 10 % du chiffre d'affaires, avec un plancher de 40 000 € hors taxe (HT)⁸.

Le 26 novembre 2020, le conseil municipal a autorisé la vente du fonds de commerce à l'acheteur pressenti, au prix souhaité (prix ferme de 0,6 M€⁹ complété par un reliquat de 0,1 M€ en cas de d'obtention d'un permis d'aménager de 82 emplacements supplémentaires) et au loyer commercial voulu. Mais les conditions de paiement sont différentes de celles initialement envisagées avec :

- le règlement au comptant d'un sixième seulement de la somme (0,1 M€) à la signature de l'acte de vente, le 30 décembre 2020 ;
- le règlement différé du reste de la somme (0,5 M€) dans le cadre d'un crédit vendeur de dix ans consenti par la ville, rémunéré au taux fixe de 3 % par an.

En outre, la commune a renoncé à demander l'obtention préalable par l'acheteur d'un prêt bancaire de 0,35 M€.

⁸ Dans son offre, celui-ci proposait un loyer commercial différent et croissant : 40 000 € HT pour un chiffre d'affaires inférieur ou égal à 400 000 € « *toutes activités confondues* », puis au-delà, un loyer fixe de 40 000 € HT complété par une part variable égale à 7 % du chiffre d'affaires réalisé au-delà de 400 000 €, avec un minimum garanti de 10 000 €. Son concurrent proposait un prix total d'achat identique (0,7 M€) mais payable en cinq annuités de 0,14 M€, et une formule de calcul du loyer commercial, un peu plus intéressante pour la commune : 40 000 € HT la première année puis 10 % ensuite du chiffre d'affaires avec un minimum de 50 000 €.

⁹ Selon l'article 5 du contrat de vente, le prix se décompose en deux parties : 0,52 M€ au titre des éléments incorporels et 0,08 M€ au titre des éléments corporels recensés dans l'annexe 4 du contrat.

7.1.2 Le crédit vente : une formule originale qui n'appelle pas de critique de fond

Répandue dans le monde économique, en particulier pour les cessions de fonds de commerce, l'utilisation de la formule du crédit vente (ou crédit vendeur) est plus rare dans la sphère publique locale. Elle ne paraît pas appeler de critique de principe car la commune est censée agir, dans cette activité, comme un opérateur privé. De surcroît, l'instruction budgétaire et comptable M14¹⁰ a prévu le cas des cessions à paiement différé, avec encaissement d'une partie payée au comptant.

La commune s'est entourée des conseils nécessaires pour faire figurer dans le contrat la plupart des garanties habituelles contre le risque de non remboursement ou de défaillance de l'acheteur, à l'exception d'une assurance spécifique contre le risque de disparition du fonds de commerce : privilège du vendeur de fonds de commerce et affectation en nantissement de tous les éléments corporels et incorporels compris dans la cession, clause résolutoire, ou encore cession éventuelle de toutes les indemnités qui pourront lui être dues.

En cas de respect du contrat, la commune encaissera une recette supérieure à celle espérée dans la délibération du 20 août 2020 grâce au niveau du taux d'intérêt retenu, avec un gain de 79 365 € au total soit 13 % du prix de vente initial.

Pour autant, l'étalement du prix d'achat dans un crédit vendeur apporte un changement substantiel à l'offre initiale présentée par l'acheteur. Il aurait été logique, avant d'adopter cette solution, de procéder à une nouvelle consultation, à une échelle plus ouverte que la première afin d'identifier de nouvelles offres.

Lors de l'entretien de fin de contrôle, le maire a assuré que le choix du crédit vendeur est apparu comme une bonne option, au regard de la rémunération offerte et de l'absence de besoin de trésorerie de la commune. Il a également insisté sur la qualité du projet de développement de l'activité porté par l'acheteur.

7.1.3 Les conséquences budgétaires et fiscales qui restent à tirer de cette cession

7.1.3.1 Sur un plan budgétaire

La commune a enregistré, en recette budgétaire : en 2020, au compte 7788 (produits exceptionnels divers), la partie du prix de vente réglée au comptant (0,1 M€) ; et en 2021, au compte 775 (produits des cessions d'immobilisations), le montant de la part ferme du prix dont le paiement est étalé sur dix ans. En contrepartie de la seconde écriture, la créance a été enregistrée au bilan, au compte 2764 (créances sur des particuliers).

¹⁰ Annexes du tome 1 (n° 56), page 183 (<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/instruction-m14-comptabilite-des-communes>).

Ces écritures sont incorrectes et incomplètes. Comme le précise la fiche 13 du comité national de fiabilité des comptes locaux consacrée aux cessions à paiement différé :

- la partie payée au comptant n'aurait pas dû être enregistrée au compte 7788 (produits exceptionnels divers) mais au compte 775 (produits des cessions d'immobilisation). Cette erreur a concouru à améliorer artificiellement la capacité d'autofinancement de 100 000 € en 2020 ;
- les écritures afférentes aux paiements échelonnés, qui ont été passées avec une année de retard, sont lacunaires avec l'oubli de deux étapes : la sortie du bilan de la valeur nette comptable du fonds de commerce et la constatation de la plus-value. En l'espèce, l'état de l'actif du comptable retrace trois montants se rapportant à la valeur du fonds de commerce pour un total de 293 000 € : l'acquisition du fonds de commerce (269 092,43 €), des frais d'honoraires (7 622,45 €) et une somme complémentaire (16 285,12 €). Ce total, complété des valeurs nettes comptables des éléments corporels cédés énumérés à l'annexe 4 du contrat, devra être sorti du bilan par la constatation d'un crédit aux comptes d'immobilisation concernés (comptes de classe 20 et 21) et d'un débit au compte 675 (valeurs comptables des immobilisations cédées). *A priori* égale à 307 000 € hors éléments corporels¹¹, la plus-value réalisée devra être constatée au débit du compte 676 (différences sur réalisations (positives) transférées en investissement) et au crédit du compte 192 (plus ou moins-values sur cessions d'immobilisations).

Le passage de toutes ces écritures est indispensable pour enregistrer correctement, chaque année, en recette d'investissement au compte 2764 (créances sur des particuliers), l'annuité réglée par l'acheteur, jusqu'à l'apurement complet de la créance. Au vu du courrier du maire adressé en réponse au rapport d'observations provisoires, une première partie des écritures et corrections demandées a été passée en janvier 2022.

Selon l'article 6 du contrat, les intérêts dus sur les paiements échelonnés constituent une composante définitive du paiement. Ils doivent, en conséquence, être enregistrés, en intégralité, au sein du compte 27 (autres immobilisations financières), ce qui n'est pas le cas.

7.1.3.2 Sur les avances remboursables consenties par le budget principal

Après l'acquisition du camping en 2010 et la création du budget annexe, le budget principal a accordé, entre mars 2010 et 2013, plusieurs avances remboursables au budget annexe pour un montant figé à 0,69 M€ depuis avril 2012. Enregistrées au compte 27638 (créances sur autres établissements publics), leur majeure partie (0,62 M€) était assortie d'une rémunération fixe versée au budget principal, égale à 24 800 €. Ces avances n'ayant pas été remboursées à la clôture du budget annexe au 31 décembre 2020, la commune n'a plus aujourd'hui d'autre choix que de prendre acte de leur transformation en dotations définitives du budget annexe. En réponse aux observations provisoires, la commune a manifesté l'intention de passer rapidement les écritures d'apurement nécessaires que le comptable vient de lui proposer.

7.1.3.3 Sur un plan fiscal

La commune n'a pas anticipé le règlement de l'impôt sur la plus-value du fonds de commerce dont elle pourrait être redevable à brève échéance. Elle doit, dès lors, se rapprocher

¹¹ En cas d'ouverture d'emplacements supplémentaires, le complément de prix prévu au contrat de vente (100 000 €) viendra majorer d'autant la plus-value.

du comptable et des services fiscaux en vue de procéder, le cas échéant, à son règlement et vérifier si elle est éligible à un paiement étalé.

Recommandation n° 1 : Sur le prix de cession du fonds de commerce du camping municipal : passer l'ensemble des écritures prévues par l'instruction budgétaire et comptable M14.

Recommandation n° 2 : Sur les avances accordées au budget annexe du camping municipal : prendre acte de leur transformation en dotations du budget annexe.

7.1.4 Le bilan financier de l'opération

Au vu des informations disponibles, les opérations de cession et de clôture du budget annexe devraient se solder par une charge budgétaire globale de 0,26 M€ environ, du fait du non remboursement des avances du budget principal au budget annexe. Ceci ne signifie pas que le bilan global de la gestion de cette activité puis de sa cession soit déficitaire, le budget annexe ayant rémunéré pendant près de dix ans les avances à hauteur de 24 800 € par an. De surcroît, la conservation du camping dans le giron municipal aurait contraint la commune à financer de nouveaux investissements, dans les années à venir.

Tableau n° 3 : Estimation des flux liés à la vente du camping et à la clôture du budget annexe

Recettes		Dépenses	
plus-value de cession	307 000	emprunt repris à rembourser	320 625
loyers sur 10 ans	400 000	<i>en capital</i>	16 680
intérêts crédit-vente	79 364	<i>en intérêts</i>	303 945
complément éventuel de prix	100 000	avances non remboursées	690 000
		fiscalité sur les plus-values	46 050
		impôt sur les sociétés payé en 2021	88 939
		Total	1 145 614
		Solde	- 259 250
Total	886 364		

Source : Documents transmis par la commune

7.2 La nécessité de mieux organiser le service public d'assainissement non collectif

7.2.1 Des équipements présents dans la moitié des logements contrôlés directement par la commune

En matière de service public d'assainissement non collectif (SPANC), les communes et leurs groupements 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 du CGCT).

Selon l'article L. 2224-8 du CGCT, « *la mission de contrôle consiste :*

- *1° Dans le cas des installations neuves ou à réhabiliter, en un examen préalable de la conception joint, s'il y a lieu, à tout dépôt de demande de permis de construire ou d'aménager et en une vérification de l'exécution. A l'issue du contrôle, la commune établit un document qui évalue la conformité de l'installation au regard des prescriptions réglementaires ;*
- *2° Dans le cas des autres installations, en une vérification du fonctionnement et de l'entretien. A l'issue du contrôle, la commune établit un document précisant les travaux à réaliser pour éliminer les dangers pour la santé des personnes et les risques avérés de pollution de l'environnement ».*

Les communes et leurs groupements peuvent aussi 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 vidanges. Dans ce cas, il importe, lorsqu'elles facturent les dépenses aux usagers, d'opérer une distinction entre celles relatives au contrôle des installations, compétence obligatoire, et celles afférentes aux prestations d'entretien ou de réhabilitation, compétence facultative.

La moitié des logements de Vensac serait dotée d'un équipement d'assainissement individuel. Au cours de l'entretien de fin de contrôle, le maire a précisé que la commune n'assurait que les contrôles, partie obligatoire du service. Directement assurées par le maire ou par l'un de ses adjoints, les opérations de contrôle périodiques (2° de l'article L. 2224-8 du CGCT) sont effectuées en cas vente immobilière, d'achèvement de travaux pour une maison neuve ou de pollution suspectée.

En l'absence d'un règlement de service précisant les opérations réalisées, en application de la réglementation en vigueur, il est probable que la commune ne remplisse pas toutes ses obligations :

- en matière d'exhaustivité des opérations de contrôle obligatoire dont la liste est dressée par l'arrêté du 27 avril 2012 relatif aux modalités de l'exécution de la mission de contrôle des installations d'assainissement non collectif ;
- en matière de périodicité des contrôles : la partie III de l'article L. 2224-8 du CGCT précise qu'elle ne peut excéder dix ans, avec des possibilités de modulation précisées à l'article 7 de l'arrêté du 27 avril 2012, selon les types d'installations.

7.2.2 L'absence d'un règlement de service

L'article L. 2224-12 du CGCT impose aux communes et à leurs groupements d'établir et de remettre aux usagers concernés, « *pour chaque service d'eau ou d'assainissement dont ils sont responsables, un règlement de service définissant, en fonction des conditions locales, les prestations assurées par le service ainsi que les obligations respectives de l'exploitant, des abonnés, des usagers et des propriétaires* ».

Ce document n'existe pas pour ce service. Il est demandé à la commune d'y remédier. Le règlement pourrait notamment décider de la périodicité des contrôles dans le respect du plafond légal de 10 ans, et exposer l'ensemble des opérations à réaliser.

Recommandation n° 3 : Pour le service public d'assainissement non collectif : rédiger et remettre à chaque usager un règlement de service rappelant notamment la périodicité et l'étendue des opérations de contrôle.

7.2.3 L'absence d'un budget annexe en raison du caractère gratuit des prestations

Le service de contrôle des installations est assuré gratuitement, ce qui revient à le subventionner. Aucun budget annexe propre à ce service public à caractère industriel et commercial n'a, de plus, été constitué.

En principe, un service public d'assainissement non collectif doit être financièrement géré comme un service à caractère industriel et commercial, ce qui impose d'instaurer une redevance « *couvrant les charges de contrôle de la conception, de l'implantation et de la bonne exécution et du bon fonctionnement des installations* »¹².

Le deuxième alinéa de l'article L. 2224-2 du CGCT a introduit plusieurs dérogations au principe qui exclut de financer, à l'aide de subventions, des services publics à caractère industriel et commercial, en particulier en faveur :

- des « services de distribution d'eau et d'assainissement », dans les communes de moins de 3 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale dont aucune commune membre n'a plus de 3 000 habitants ;
- des « services publics d'assainissement non collectif », lors de leur création et pour une durée limitée au maximum aux cinq premiers exercices, quelle que soit la population des communes et groupements de collectivités territoriales.

Au regard de la population communale (1 000 habitants environ), et dans la mesure où le périmètre des services de distribution d'eau et d'assainissement défini à l'article L. 2224-8 du CGCT paraît inclure les SPANC, la prise en charge au budget principal des dépenses de ce service, cinq ans après sa création, ne paraît pas juridiquement contestable.

La commune est néanmoins invitée à reconsidérer sa position après la rédaction du règlement de service, document qui devrait, en toute logique, prévoir des contrôles périodiques plus fréquents et plus étendus que ceux actuellement réalisés.

7.3 L'assainissement collectif

7.3.1 Une organisation originale et complexe avec le raccordement à deux réseaux extérieurs à la commune

Resté une compétence communale, contrairement à la distribution de l'eau potable, l'assainissement collectif obéit à une organisation originale avec le raccordement à deux réseaux extérieurs à la commune :

¹² Cf. articles L. 2224-11, R. 2224-19-1 et R. 2224-19-5 du CGCT.

- pour les usagers du bourg : au réseau relié à la station d'épuration de Grayan-et-l'Hôpital. D'une capacité de 14 000 EH¹³, l'utilisation de l'équipement est mutualisée entre trois communes : Vensac, Talais et Grayan-et-l'Hôpital ;
- pour les lotissements « Vensac Océan 1 et 2 » : au système d'assainissement de la commune de Vendays-Montalivet, d'une capacité de 25000 EH.

En réponse aux observations provisoires, le maire de Vensac a déclaré qu'avec la réalisation d'une nouvelle tranche d'assainissement en 2021, le village dispose d'un réseau gravitaire desservant toutes les zones où la densité est suffisante pour bénéficier du service. Il a assuré que toutes les zones constructibles inscrites dans la nouvelle version du plan local d'urbanisme ont accès au réseau d'assainissement.

Les relations financières entre la commune et ses différents partenaires sont régies par deux conventions différentes :

- pour la station de Grayan-et-l'Hôpital, par une convention signée en 1993. Celle-ci prévoit le versement de participations annuelles à la commune de Grayan-et-l'Hôpital pour le financement de travaux d'extension de la station et pour l'entretien des lagunages. En réalité, les participations payées aujourd'hui ont changé d'objet : elles financent les frais de fonctionnement et d'investissement constatés, en utilisant toujours la même clé de participation, basée sur les consommations annuelles d'eau potable constatées en 1992 ;
- pour le raccordement du système d'assainissement de Vendays-Montalivet, par des conventions récentes passées avec la commune de Vendays-Montalivet et son délégataire. La participation annuelle due par Vensac est calculée à partir de la constatation des volumes d'eau effectivement traités, d'une grille tarifaire progressive et du nombre d'habitations desservies. Le contrat aujourd'hui en vigueur a été signé en juillet 2019, pour une durée de trois ans.

En 2019, Vensac a versé à Grayan-et-l'Hôpital une somme de 29 072 € au titre de la première convention, et une somme de 2 242 € à Suez Eau France au titre de la seconde convention.

La chambre régionale des comptes invite la commune à se rapprocher de Grayan-et-l'Hôpital en vue de négocier une nouvelle convention, sur la base d'une liste actualisée des dépenses à répartir, et d'une nouvelle clé de répartition plus pertinente que celle employée, vraisemblablement obsolète. En réponse à un extrait du rapport d'observations provisoires, la maire de Grayan-et-l'Hôpital a reconnu la caducité de nombreuses dispositions de la convention de 1993 et la nécessité de les actualiser. Elle a rappelé qu'un diagnostic du réseau est actuellement en cours afin d'identifier les défaillances et les réparations à effectuer.

La distribution de l'eau potable relève du syndicat intercommunal d'adduction d'eau potable de Saint-Vivien-de-Médoc qui en a délégué l'exploitation par contrat d'affermage. Chargé de percevoir les redevances d'eau et d'assainissement¹⁴, ce délégataire a passé une convention de recouvrement, pour les seules redevances d'assainissement, avec la commune de Vensac, le 1^{er} juillet 2013. Sa durée est calée sur celle du contrat d'affermage de l'eau potable, mais peut être réduite à la demande de la commune, ou de plein droit en cas de changement dans l'organisation du service d'assainissement.

¹³ équivalent-habitants.

¹⁴ Cette modalité d'organisation est autorisée par l'article R. 2224-19-7 du CGCT.

Cette organisation duale ne fait pas obstacle à l'application à tous les usagers d'un tarif unique pour l'assainissement sur tout le territoire communal.

Tableau n° 4 : Indicateurs de services de l'assainissement collectif¹⁵

Assainissement collectif	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre d'habitants desservis	NC	NC	NC	NC	NC
Nombre d'abonnés	381	393	419	458	495
Réseaux de distribution (km)	8,94	8,94	8,94	8,94	8,94
Volume mis en distribution (m3)	28 901	31 544	29 298	32 576	39 144

Source : Rapports annuels sur le service assainissement

7.3.2 Le défaut de présentation du rapport annuel sur le prix et la qualité de l'eau et de l'assainissement

Au vu des procès-verbaux du conseil municipal, un seul rapport annuel sur les prix et la qualité du service public d'assainissement lui a été présenté en 2016. Il est rappelé que l'article L. 2224-5 du CGCT oblige le maire à présenter au conseil municipal un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau potable et d'assainissement destiné notamment à l'information des usagers au plus tard dans les neuf mois qui suivent la clôture de l'exercice concerné. Ce rapport doit contenir les indicateurs techniques et financiers définis aux annexes V et VI du CGCT.

Recommandation n° 4 : Présenter annuellement au conseil municipal un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau potable et d'assainissement, contenant tous les indicateurs prévus par la réglementation.

En réponse aux observations provisoires, le maire a confirmé l'absence de production, par manque de temps, d'un rapport annuel sur les prix et la qualité du service public d'eau et d'assainissement entre 2016 et 2020. Il précise, sans fournir de document, que le délégataire chargé du service de l'eau se charge d'établir ce rapport depuis 2020. La chambre régionale des comptes en prend acte et rappelle que sa présentation au conseil municipal revêt un caractère obligatoire.

¹⁵ Le tableau agrège bien les données des deux systèmes d'assainissement.

7.3.3 Un prix de l'eau et de l'assainissement élevé

Tableau n° 5 : Montant de la surtaxe (P : particulier, C : camping)

Années	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Montant à devoir						
Partie Fixe	68 € HT/An P	68 € HT/An P	68 € HT/An P	68 € HT/An P	68 € HT/An P	69 € HT/An P
Partie Variable	P	P	P	P	P	P
	1.70 € par m ³ et par Année	1.70 € par m ³ et par Année	1.70 € par m ³ et par Année	1.70 € par m ³ et par Année	1.70 € par m ³ et par Année	1.70 € par m ³ et par Année
	C	C	C	C	C	C
Prix au m ³ HT	2,27 €	2,27 €	2,27 €	2,27 €	2,27 €	2,28 €

Source : Rapport annuel sur le service assainissement, délibérations

Tableau n° 6 : Prix de l'eau au m³- SIAEP de Saint-Vivien-de-Médoc (gestion déléguée)

Années	2016	2017	2018	2019
Prix du service	2,11 €/m ³	2,14 €/m ³	2,14 €/m ³	2,15 €/m ³

Source : <https://www.services.eaufrance.fr/donnees/commune/33541>

Au 1^{er} janvier 2019¹⁶, les prix moyens de l'eau et de l'assainissement collectif s'élevaient, en France, à 4,14 €/m³ TTC¹⁷ pour une consommation de 120 m³, dont 2,07 €/m³ pour l'eau potable et 2,07 €/m³ pour l'assainissement collectif. Selon les données publiques disponibles, les tarifs communaux TTC semblent nettement supérieurs aux moyennes nationales avec :

- en 2019, un prix pour l'eau potable¹⁸ de 2,15 €/m³ (+ 4 % par rapport à la moyenne de 2019) ;
- en 2014, un prix pour l'assainissement collectif de 2,81 €/m³ (+ 46 % par rapport à la moyenne de 2014 : 1,93 €¹⁹).

8 LA FIABILITE DES COMPTES

8.1 L'organisation budgétaire

8.1.1 Cinq budgets en 2020

En 2020, le budget de la commune comprenait le budget principal et quatre budgets annexes (BA) : un pour la gestion de l'assainissement collectif, deux pour les opérations de

¹⁶ <https://www.ofb.gouv.fr/actualites/observatoire-des-services-publics-deau-et-dassainissement-2021-publication-du-10eme>.

¹⁷ Toutes taxes comprises soit les taxes au profit de l'Agence de l'eau (modernisation des réseaux de collecte et pollution) ainsi que la TVA à 10 %.

¹⁸ <https://www.services.eaufrance.fr/donnees/commune/33541>

¹⁹ La dernière moyenne comparative disponible se rapporte à l'exercice 2014.

(https://www.services.eaufrance.fr/docs/synthese/rapports/Rapport_SISPEA_2014_complet_DEF.pdf).

lotissement (BA du lotissement Vensac Océan 2 et du Milon), et un dernier pour le camping municipal. Seul budget doté de l'autonomie financière, ce dernier a été clôturé avec la vente du fonds de commerce du camping au 1^{er} janvier 2021.

Au cours des trois dernières années, le BA du lotissement « Vensac Océan 2 » était le plus important au regard des flux enregistrés (61 % des recettes totales de fonctionnement et 46 % des dépenses d'investissement), devant le budget principal (25 % des recettes de fonctionnement et 39 % des dépenses d'investissement). Le budget principal comptabilisait 73 % des recettes totales de fonctionnement et 82 % des dépenses d'investissement des trois budgets autres que ceux consacrés aux opérations temporaires de lotissements.

8.1.2 L'enregistrement au budget principal des flux budgétaires relatifs à l'action sociale et à la gestion de la forêt communale

Le budget annexe du centre communal d'action sociale (CCAS) a été clôturé en février 2016, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) ayant autorisé les communes de moins de 1 500 habitants à dissoudre leur CCAS et à exercer directement ses attributions, par modification de l'article L. 123-4 du code de l'action sociale et des familles. Jusqu'en 2016, l'emploi d'un budget annexe pour retracer les opérations budgétaires du CCAS, doté pourtant de la personnalité morale, n'était pas irrégulier : l'article 2 du décret n° 87-130 du 26 février 1987 relatif à la comptabilité des centres communaux et intercommunaux d'action sociale et des caisses des écoles l'autorise lorsque les recettes de fonctionnement annuelles n'excèdent pas 30 489,80 €.

Outre les actions sociales, le budget principal enregistre les flux budgétaires relatifs à la gestion de la forêt communale qui s'étend sur 183,50 hectares : achat et entretien des engins, prestations de débroussaillages, de déboisement et ventes de bois. Il est rappelé que 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 l'objectif d'une gestion durable. L'ONF effectue une surveillance afin de préserver la destination forestière des terrains, élabore le programme des coupes, désigne les arbres à couper, organise la commercialisation des bois et assure la surveillance des coupes.

La chambre régionale des comptes invite la commune à se rapprocher du conseiller aux décideurs locaux afin de vérifier l'exactitude des règles de TVA appliquées à cette activité.

La gestion de l'eau est assurée par le syndicat d'alimentation en eau potable (SIAEP) de Saint-Vivien-de-Médoc, ce qui explique l'absence d'un budget annexe eau potable.

8.2 La connaissance du patrimoine et sa valeur

8.2.1 Un inventaire en cours d'ajustement

La commune tient un inventaire pour l'ensemble de ses budgets qu'elle harmonise régulièrement avec les états de l'actif du comptable. La comparaison entre, d'une part, les inventaires 2020 du budget principal, du BA assainissement et du BA camping et, d'autre part, les états de l'actif du comptable n'a pu être effectuée. Par défaut, l'inventaire a été rapproché des comptes de gestion 2020, ce qui a mis en lumière quelques écarts dont la suppression nécessite de poursuivre les travaux d'ajustement menés avec les services du comptable. En réponse à la communication administrative qui lui a été envoyée, le comptable a signalé avoir remis un état de l'actif actualisé à la commune. Il a déclaré se tenir à sa disposition, avec le conseiller aux décideurs locaux, pour l'aider à ajuster l'inventaire.

8.2.2 L'absence de provisions

Aucune provision n'a jamais été enregistrée au budget principal ou aux budgets annexes. Il est rappelé que les dotations aux provisions sont des dépenses obligatoires à constater dans les cas suivants : 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 compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, ou encore dès l'apparition d'un risque avéré²⁰.

La commune a été, et reste, engagée dans plusieurs contentieux dont certains auraient dû conduire à l'enregistrement d'une provision. Peut être cité le litige l'opposant à un agent, révoqué puis réintégré après retrait de l'arrêté de révocation, dans lequel celui-ci demandait au juge administratif de condamner Vensac à lui verser la somme de 56 851,80 € en réparation de ses préjudices. Dans son jugement du 13 juin 2018, le tribunal administratif mettra finalement à la charge de la commune une somme de 6 712,54 €. Le comptable a indiqué qu'il va interroger la commune pour vérifier si des provisions pour contentieux doivent être constituées.

8.3 Les régies

La commune comptait cinq régies jusqu'en 2020 : trois régies de recettes et une régie mixte rattachées au budget principal, ainsi qu'une régie mixte rattachée au budget annexe du camping, aujourd'hui clôturée (depuis le 1^{er} août 2021).

Deux se distinguent par les montants manipulés en recettes : les loyers et le camping. La réglementation²¹ oblige à revoir à la hausse le cautionnement et l'indemnité de la régie mixte au regard du montant des encaissements, comme le préconisait le comptable dans son procès-verbal de vérification du 9 octobre 2019.

²⁰ Articles L. 2321-2 et R.2321-2 du CGCT.

²¹ Arrêté du 28 mai 1993 relatif aux taux de l'indemnité de responsabilité susceptible d'être allouée aux régisseurs d'avances et aux régisseurs de recettes relevant des organismes publics et montant du cautionnement imposé à ces agents.

Un examen rapide des arrêtés constitutifs a mis en lumière la présence de lacunes dans les mentions obligatoires : il convient, en particulier, de réactualiser et compléter la plupart des références citées dans l'arrêté datant de 1984 relatif à la régie de la cantine scolaire, et d'exposer dans l'arrêté de la régie des concessions du cimetière, tous les modes de règlement acceptés (numéraires, chèques...). En réponse aux observations provisoires, la commune s'est engagée à se rapprocher du comptable pour effectuer un travail de mise à jour.

Le rythme de contrôle des régies par le comptable n'appelle pas de remarque. En revanche, l'ordonnateur ne réalise aucun contrôle sur pièce et sur place. Il lui est rappelé qu'il lui appartient 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).

8.4 Les anomalies constatées dans les budgets annexes

8.4.1 Deux budgets annexes consacrés aux lotissements affectés par de nombreuses erreurs comptables

Deux opérations de lotissements, chacune dotée de son budget annexe, intéressent la période : l'une est achevée (Vensac Océan 2 ou VO2), le budget annexe correspondant ayant été dissous à fin 2021, et l'autre est en phase de commercialisation (le Milon). Les 98 lots du lotissement de VO2 ont été vendus, le total des produits correspondants atteignant 5,9 M€ HT à fin 2020.

Tableau n° 7 : Caractéristiques des deux BA de lotissement

	Vensac océan 2	Milon
Période	2014-2021	2019
Lieu	Proche océan	Centre bourg
Destination	Habitations principales et secondaires / Urbaniser le secteur/ Recettes TFB	Dynamiser le centre bourg / Recettes TFB
Nb de lots	98	24
Superficie totale	77 612 m²	32 172 m² environ
Commercialisation	tous les lots commercialisés	Commercialisation en cours
Prix de vente au m² (délibération)	85 € TTC/ 105 € TTC/ 130 € TTC/ 150 € TTC	60 € TTC
Coût de revient au m²	NT	NT
Produit des ventes HT (2016 - 2020)	5 900 537 €	NC

Sources : Réponses des services, délibérations, logiciel ORC d'après les comptes de gestion

La commune a relevé, à trois reprises, le prix de vente des lots du lotissement VO2, dans le but de ralentir le rythme de vente dans un quartier particulièrement recherché²². Pour le lotissement le Milon, la mairie veut, semble-t-il, n'autoriser que la construction d'une seule maison par lot afin d'éviter les locations, et privilégier l'implantation de résidences principales.

²² 28 lots vendus à 85 €/m² (prix initial), 26 lots à 105 €, 24 lots à 130 € et 20 lots à 150 €.

8.4.1.1 L'absence de calcul du coût de revient

Tant les prix de vente des lots que les reversements d'excédents vers le budget principal, y compris en 2021²³, ont toujours été arrêtés sans référence à un coût de revient (ou de production). Comme en dispose l'instruction budgétaire et comptable M14²⁴, la détermination d'un coût de revient complet présente un caractère obligatoire pour les opérations de lotissement.

La commune semble disposer de tous les éléments nécessaires pour calculer des coûts complets intégrant toutes les charges, y compris la valeur des terrains qui a été préalablement enregistrée en stocks.

Contrairement aux décisions sur les prix de ventes, celle prise sur l'unique reversement d'excédent au budget principal réalisé avant 2021 (0,1 M€ en 2018) n'a pas été formalisée dans une délibération, mais dans un certificat administratif signé du maire, ce qui est irrégulier.

8.4.1.2 L'absence de maîtrise des règles de comptabilisation de la TVA

Les règles de comptabilisation de la TVA pour les terrains acquis ne sont pas maîtrisées. Les délibérations sur les prix de vente des lots ne précisent d'ailleurs pas si les prix sont exprimés en hors taxe (HT) ou en toutes taxes comprises (TTC).

Il est rappelé que la base d'imposition dépend du régime de TVA appliqué lors de l'acquisition du terrain :

- lorsque l'acquisition initiale a été soumise à la TVA, et que la TVA alors collectée a été réglée, l'acquisition ouvre droit à déduction pour la collectivité. Dans ce cas, la vente ultérieure des lots est assujettie à la TVA sur le prix total ;
- lorsque l'acquisition initiale n'a pas été soumise à la TVA, aucun droit à déduction n'est ouvert. La vente des lots est alors soumise à la TVA calculée sur la marge.

Pour le lotissement VO2, l'instruction a montré que la valeur d'achat des terrains à lotir a été annulée et repassée à plusieurs reprises (2015 et 2018) sur les comptes d'achats de terrains, en raison d'hésitations sur l'inclusion ou non de la TVA, sans toujours apporter les mêmes rectifications au montant correspondant enregistré en stocks.

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

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

- pour le lotissement VO2 :
 - en 2016, un montant supplémentaire de 218 995 € a été comptabilisé en stocks de terrains aménagés alors que les seules dépenses de la période étaient de 8 675 € ;

²³ Le reversement d'un excédent de 3,3 M€ est prévu au budget primitif 2021.

²⁴ 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 ».

- en 2018, les charges d'intérêts inscrites en cours d'année au compte 6611 n'ont pas été portées au débit du compte 608 (frais accessoires) et au crédit du compte 796 (transferts de charges financières). Elles n'ont donc pas été incorporées au coût de production ;
- pour le lotissement le Milon :
 - en 2020, des écritures ont été mal imputées avec l'enregistrement de travaux (605) en frais d'études (6045), et des études (6045) en terrains à aménager (6015). Ces erreurs ont été sans incidence sur le coût de production ;
 - des opérations relatives à des travaux en cours ont été enregistrées au compte d'imputation de stocks de terrains dont les travaux sont achevés (71355 - variation des stocks de terrains aménagés, 3555 - terrains aménagés) et non en cours (7133 - Variation des en-cours de production de biens, 335 - travaux en cours).

Des écritures étrangères à la logique des opérations de lotissements ont également été décelées telles que, pour le lotissement VO2, la constatation d'un résultat excédentaire en section de fonctionnement en 2016 et 2017 alors qu'aucun terrain aménagé n'a été vendu. Il est rappelé que la section de fonctionnement d'un budget de terrains aménagés ne peut afficher un résultat qu'à l'occasion d'une vente.

Le défaut de calcul de coûts de revient complets et l'accumulation de ces erreurs ne peuvent conduire qu'à douter de la fiabilité de l'excédent comptable et du gain financier affichés aux budgets primitifs 2021 du budget principal et du budget annexe.

8.4.2 Un budget annexe de l'assainissement collectif dépourvu d'autonomie financière

La participation au fonctionnement de la station d'assainissement de Grayan-et-l'Hôpital est imputée en section de fonctionnement du budget annexe, au compte 658 (charges diverses de gestion courante), y compris la partie destinée à couvrir des dépenses d'investissement (17 295 € en 2019 au titre des dépenses d'équipement et de l'annuité en capital de la dette). Même si les montants en jeu sont faibles, il paraîtrait logique d'enregistrer la contribution à l'effort d'investissement en section d'investissement : la part destinée à assurer le remboursement en capital pourrait être inscrite au compte 1681 (autres emprunts) et celle finançant de nouvelles dépenses d'équipement au compte 2188 (autres immobilisations corporelles).

Toujours rattaché au budget principal par un compte de rattachement (c/451), le budget annexe de l'assainissement est géré depuis sa création en 1993 sans autonomie financière. En application de l'article L. 2221-4 du CGCT, un SPIC doit, à défaut de personnalité morale, être doté de l'autonomie financière. Ce principe suppose d'ouvrir un compte au Trésor spécifique à chaque service de façon à isoler sa trésorerie.

9 LA SITUATION FINANCIERE

9.1 La section de fonctionnement du budget principal

9.1.1 Une capacité d'autofinancement en permanence confortable

La commune de Vensac appartient à la strate démographique des communes dont la population est comprise entre 500 et 2 000 habitants, membres d'un groupement à fiscalité professionnelle unique (FPU). Rapportées à la population, les charges et les produits de fonctionnement ont été 1,5 fois plus élevées que les moyennes de la strate, durant la période 2016-2020²⁵. En matière d'investissement, la commune mobilise des ressources équivalentes à la moyenne de la strate (1,1 fois en moyenne pour la période) en vue de financer, en l'absence de dettes à rembourser, un volume de dépenses d'équipement plus élevées (2,2 fois).

Les produits et les charges de gestion ont suivi une évolution quasiment parallèle depuis 2016, avec d'abord une hausse jusqu'en 2018 (+ 0,1 M€ pour les produits et + 0,2 M€ pour les charges) puis une baisse. Sous l'effet d'une chute des ventes de bois et de la réduction de moitié des taux d'imposition des deux taxes foncières en 2020, le déclin des produits de gestion (- 79,1 %, soit - 0,24 M€ depuis 2018) a été plus prononcé que le recul des charges (- 16,8 %, soit - 0,16 M€ depuis 2018).

Tableau n° 8 : Décomposition de la capacité d'autofinancement (CAF)

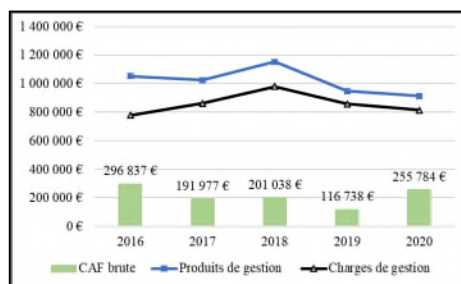
en €	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution 2016/2020	Evolution annuelle	Structure 2020 en %	2021
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	419 625	431 955	456 413	473 384	381 351	-9,1%	-2,4%	41,8%	424 867
+ Fiscalité reversée	10 265	15 616	15 616	3 473	3 473	-66,2%	-23,7%	0,4%	3 473
= Fiscalité totale (nette)	429 890	447 571	472 029	476 858	384 824	-10,5%	-2,7%	42,2%	428 340
+ Ressources d'exploitation	328 461	324 703	442 505	241 167	289 873	-11,7%	-3,1%	31,8%	3 547 332
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	293 833	250 727	237 769	228 623	237 211	-19,3%	-5,2%	26,0%	197 519
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	0				0
= Produits de gestion (A)	1 052 185	1 023 001	1 152 303	946 647	911 908	-13,3%	-3,5%	100,0%	4 173 190
Charges à caractère général	271 833	363 864	470 224	317 169	263 509	-3,1%	-0,8%	32,4%	483 563
+ Charges de personnel	376 131	377 128	394 147	444 132	434 712	15,6%	3,7%	53,4%	484 779
+ Subventions de fonctionnement	26 185	10 793	8 560	8 430	6 970	-73,4%	-28,2%	0,9%	5 070
+ Autres charges de gestion	102 931	110 055	105 549	86 791	109 200	6,1%	1,5%	13,4%	125 338
= Charges de gestion (B)	777 080	861 841	978 481	856 521	814 390	4,8%	1,2%	100,0%	1 098 750
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	275 105	161 160	173 822	90 126	97 518	-64,6%	-22,8%		3 074 440
en % des produits de gestion	26,1%	15,8%	15,1%	9,5%	10,7%	-59,1%			73,7%
+/- Résultat financier	24 800	24 800	24 800	24 800	24 800	0,0%	0,0%		8 174
dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques	0	0	0	0	0				0
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	0				0
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	0	0	0				0
+/- Autres produits et charges excep. réels	-3 067	6 017	2 416	1 813	133 466	-4451,1%			32 030
= CAF brute	296 837	191 977	201 038	116 738	255 784	-13,8%	-3,7%		3 114 644
en % des produits de gestion	28,2%	18,8%	17,4%	12,3%	28,0%	-0,6%			74,6%
- Annuité en capital de la dette	0	0	0	0	0	0	0		57 502
= CAF nette ou disponible (C)	296 837	191 977	201 038	116 738	255 784	-13,8%			3 057 142

Source : Logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

²⁵ En 2020, les ratios produits de fonctionnement par habitant et charges de fonctionnement par habitant affichaient des valeurs de 1 171 € et 916 € à comparer à des moyennes de la strate de 789 € et de 634 €.

En 2019 et 2020, avec des valeurs de 90 126 € et 97 518 €, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) a été plus de deux fois inférieur à la moyenne des années 2016-2018 (203 362 €). Sur ces deux exercices, il a été très nettement inférieur aux moyennes de la strate, une fois rapporté à la population, avec des valeurs de 91 € et 97 € à comparer à 175 € puis 179 €.

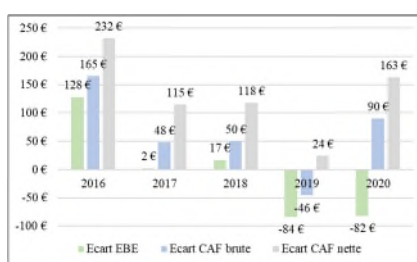
Graphique n° 1 : Principaux indicateurs de l'autofinancement



Source : Logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

En l'absence de dette et de frais financiers, la commune dispose sur toute la période d'une capacité d'autofinancement (CAF), brute et nette, particulièrement élevée, toujours nettement supérieure aux moyennes de comparaison, sauf pour la CAF brute en 2019. Le redressement de la CAF brute en 2020 par rapport à 2019 provient d'une erreur comptable : l'enregistrement à tort de la première partie du prix de vente du fonds de commerce du camping (0,1 M€) au compte 778 (autres produits exceptionnels) au lieu du compte 775 (produits des cessions d'immobilisation).

Graphique n° 2 : Ecart entre les ratios de la commune et les moyennes de comparaison (en € par habitant)



Source : Fiches Minefi et Analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF) du comptable

En 2021, le montant des produits de gestion a été plus de quatre fois supérieur à celui de 2020 grâce au reversement de l'excédent du BA du lotissement VO2 (3,3 M€), montant cependant arrêté sans référence à des coûts de revient²⁶. Même si les charges ont augmenté de 0,28 M€ par rapport à 2020 (+ 34,9 %), la récupération de cet excédent a porté la CAF à un niveau inhabituel (3,1 M€) couvrant largement la nouvelle charge de la dette résultant de la reprise de l'emprunt de l'ancien camping municipal (0,3 M€ à fin 2020).

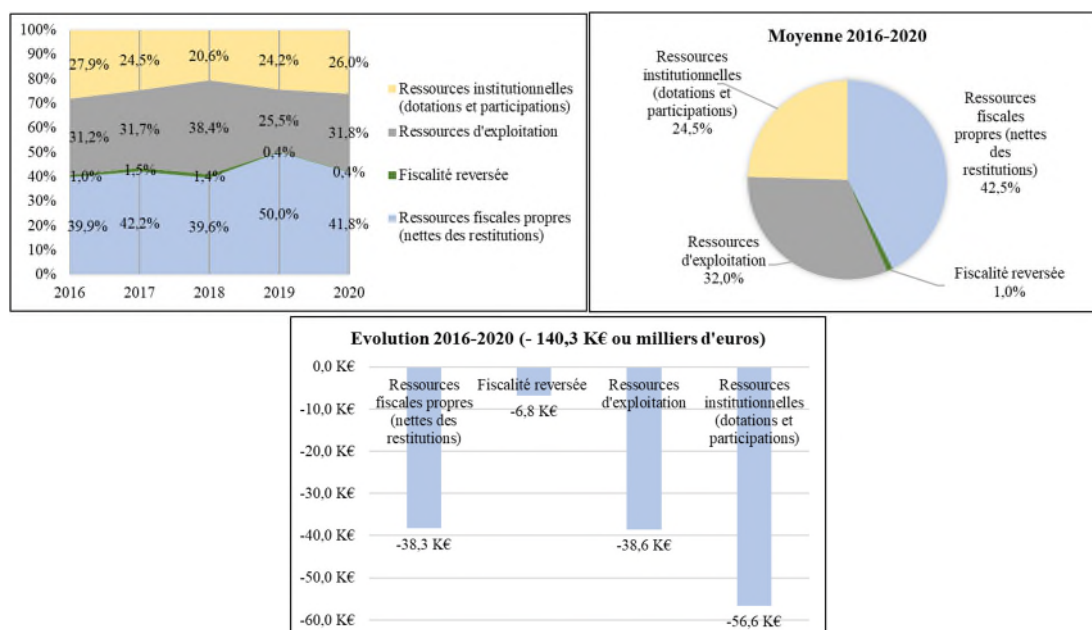
²⁶ § 8.4.1.1

9.1.2 Des produits de gestion en diminution entre 2016 et 2020

Les produits de gestion (911 908 € en 2020) ont diminué de 13,3 % (- 0,14 M€) entre 2016 et 2020. Si toutes les catégories de recettes sont concernées, trois événements particuliers expliquent l'ampleur de la diminution :

- en matière fiscale, la diminution de moitié des taux d'imposition des deux taxes foncières en 2020 qui a entraîné une réduction de 23 %, par rapport à 2019, des recettes d'impôts locaux nets des restitutions (- 94 328 €) ;
- en matière de ressources d'exploitation, une baisse de 73 % (- 77 200 €) des produits tirés des ventes de bois à partir de 2019 par rapport à ceux de 2018, jugés inhabituellement élevés par les services comme ceux de 2017 et 2016 ;
- en matière de ressources institutionnelles, le caractère ponctuel de trois participations encaissées en 2016. En provenance du département et du Conservatoire du littoral, leur total s'élevait à 46 631 €. En 2017, année plus « normale », le montant enregistré dans le sous-ensemble des autres attributions et participations était inférieur de 38 258 € à celui de 2016 (- 37 %).

Graphique n° 3 : Répartition et évolution des produits de gestion entre 2016 et 2020



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

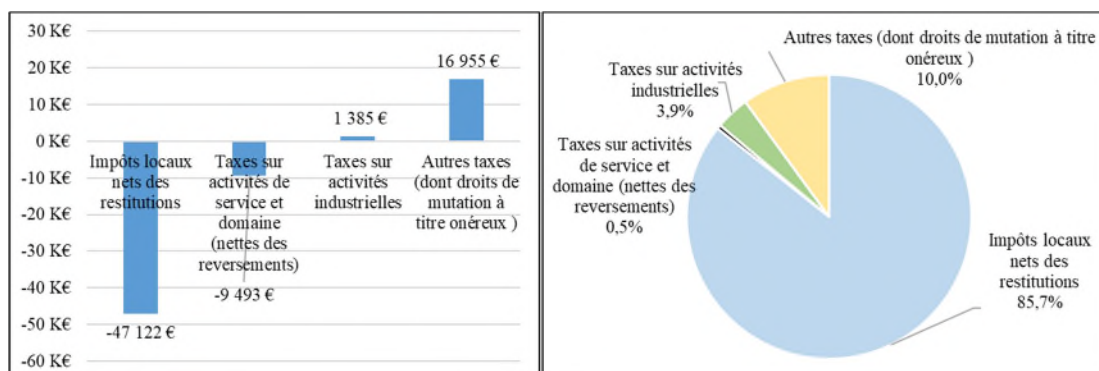
9.1.2.1 Des ressources fiscales propres toujours prépondérantes, malgré la réduction de moitié des taux d'imposition des deux taxes foncières

Les ressources fiscales propres (381 351 € en 2020) représentent environ 42,5 % des produits de gestion de la période. Elles regroupent les impôts locaux nets des restitutions, les taxes sur les activités industrielles et les autres taxes, essentiellement les droits de mutation.

La forte baisse des taux d'imposition des deux taxes foncières décidée le 23 mai 2020 explique le recul des ressources fiscales propres (- 92 034 €) entre 2019 et 2020 (- 19 %) après un cycle de quatre années de croissance ininterrompue entre 2016 et 2019 (+ 53 759 € ; + 13 %).

Nettes de la taxe de séjour transférée à la communauté de communes, enregistrée jusqu'en 2017 dans la rubrique des taxes sur les activités des services et du domaine, les autres ressources fiscales propres ont progressé de 37,8 % en quatre ans (+ 18 340 €).

Graphique n° 4 : Evolution et répartition moyenne des ressources fiscales (2016-2020)



Source : Logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

9.1.2.1.1 Une fiscalité des ménages dynamique avant une réduction de moitié des taux des deux taxes foncières en 2020

Entièrement acquis à la commune²⁷, les produits des 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) ont fourni la quasi intégralité des ressources fiscales propres (85,7 % en moyenne) et plus d'un tiers des produits de gestion (36,4 % en moyenne).

a) Des bases fiscales élevées pour la TH et globalement dynamiques

Rapportées à la population, sur l'ensemble de la période, les bases fiscales de TH sont plus élevées que la moyenne de la strate (1,4 fois supérieures), à la différence de celles de la TFB qui présentent un excédent à la moyenne beaucoup plus faible (1,05 fois seulement).

Entre 2016 et 2020, les bases imposables de la TH et de la TFB se sont élargies respectivement de 15,8 % et 16,4 %. Prépondérant, l'effet des évolutions physiques (+ 0,26 M€ en tout dont + 0,20 M€ entre 2017 et 2019) explique les deux-tiers de leur accroissement (66 % pour les bases de TH et 67 % pour celles de TFB).

En 2020, les états 1386 bis TH comptabilisaient 39 résidences de plus imposées à la TH qu'en 2016, dont 43 résidences principales en plus et 4 résidences secondaires en moins.

²⁷ Les produits des trois taxes ne subissent aucune réduction au titre des restitutions et reversements.

Tableau n° 9 : Les bases imposables de la fiscalité des ménages

Fiscalité -Vensac	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution 2016/2020		2021 prévisionnel
						globale	croissance annuelle moyenne	
Bases imposables (en €)								
Taxe d'habitation	1 477 007	1 531 886	1 581 040	1 646 492	1 711 069	15,8%	3,7%	
Foncier bâti	907 387	948 668	992 703	1 032 457	1 056 263	16,4%	3,9%	1 107 000
Foncier non bâti	61 569	59 452	70 409	71 765	71 635	16,3%	3,9%	70 200

Sources : Etats 1259

Tableau n° 10 : 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		+ 155 231	66%
	2	Effet des actualisations forfaitaires		+ 78 831	34%
	=1+2	Accroissement des bases annuelles		+ 234 062	100%
Foncier bâti	1	Effet de l'évolution physique		+ 99 633	67%
	2	Effet des actualisations forfaitaires		+ 49 243	33%
	=1+2	Accroissement des bases annuelles		+ 148 876	100%

Source : CRC à partir des états 1259

Le régime des abattements n'a pas connu de changement, avec uniquement l'application des deux abattements obligatoires, aux taux minimums légaux²⁸, sans mise en place d'aucun des trois abattements facultatifs²⁹.

b) Une baisse drastique des taux de TFB et TFNB en 2020

Entre 2016 et 2019, les taux d'imposition sont restés inchangés.

Jugeant la situation financière « *suffisamment correcte* », le conseil municipal avait décidé, le 4 février 2020, de ramener le taux de la TFB de 17,04 % à 9 %. Après un rappel par la préfecture de la nécessité d'appliquer aux deux taxes foncières une variation de même proportion, une nouvelle délibération a été votée, le 23 mai 2020, pour approuver une réduction de 50 % de chacun de leur taux.

Pour compenser cette perte de recettes, la municipalité table sur des recettes non fiscales : des loyers³⁰, les recettes tirées de la vente du camping et des ventes de terrains aménagés dans le cadre de lotissements. A la suite des projets VO2 et le Milon, le premier en voie d'achèvement et le deuxième en cours d'aménagement, la commune souhaite lancer un autre projet de lotissement : Vensac Océan³¹.

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 %).

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

³⁰ § 9.1.2.2

³¹ § 10.2.3

Tableau n° 11 : Les taux de la fiscalité ménages

Taux de la taxe d'habitation						
en %	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution 2016/2020
Vensac	12,11%	12,11%	12,11%	12,11%	12,11%	0,0%
Taux moyen de la strate	12,16%	12,24%	12,34%	12,40%	12,41%	2,1%
Taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties						
Vensac	17,04%	17,04%	17,04%	17,04%	8,52%	-50,0%
Taux moyen de la strate	15,62%	15,42%	15,41%	15,41%	15,44%	-1,2%
Taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties						
Vensac	45,15%	45,15%	45,15%	45,15%	22,58%	-50,0%
Taux moyen de la strate	45,38%	43,70%	43,70%	43,64%	43,64%	-3,8%

Sources : Etats 1259

Depuis 2020, les taux d'imposition des deux taxes sont très nettement inférieurs aux moyennes de comparaison.

c) Des produits par habitant comparativement élevés jusqu'en 2020

Entre 2016 et 2020, les produits par habitant de la TH ont été 1,4 fois supérieurs à la moyenne de la strate, et ceux des taxes foncières 1,2 fois, sauf logiquement en 2020 compte tenu de la décision prise de réduire les taux de 50 %.

Tableau n° 12 : Les produits de la fiscalité des ménages

Fiscalité - Vensac	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution 2016/2020		2021 prévisionnel
						globale	croissance annuelle moyenne	
Produit théorique des contributions directes (en €)								
Taxe d'habitation	178 866	185 511	191 464	199 390	207 210	15,8%	3,7%	
Foncier bâti	154 619	161 653	169 157	175 931	89 994	-41,8%	-12,7%	287 599
Foncier non bâti	27 798	26 843	31 790	32 402	16 175	-41,8%	-12,7%	15 851

Source : Etats 1259

En 2020, le taux d'effort fiscal de la commune s'établissait à 0,989397, à comparer à une moyenne de la strate de 1,034071. Le différentiel témoigne d'une pression fiscale comparativement moindre que celle observée, en moyenne, dans les autres communes de la strate nationale.

9.1.2.1.2 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 échancier 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 1^{er} 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 créé 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.

Tableau n° 13 : 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 bâti (TFB) départementale transférée (base DEP 2020 x taux DEP 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)

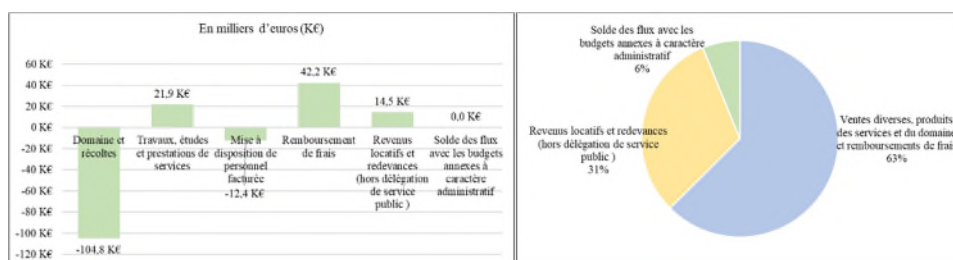
Source : Article 16 LFI 2020

En cas de valeur de « coco » supérieure à un, la commune percevra un complément de recette (commune dite sous-compensée). Dans le cas contraire (valeur inférieure à un), elle devra restituer une part du produit de la TFB (commune surcompensée) sauf si la surcompensation est inférieure à 10 000 €. Le « coco » est fixe et 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 25,98 % (contre une valeur de départ de 8,52 % en 2020). Appartenant à l'ensemble des communes dites surcompensées, la commune de Vensac a acquitté en 2021, une contribution de 25 085 €.

9.1.2.2 Des ressources d'exploitation qui apportent en moyenne 32 % des produits de gestion, malgré un recul de 11,7 % entre 2016 et 2020

Graphique n° 5 : Evolution et répartition moyenne des ressources d'exploitation (2016-2020)



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

Les ressources d'exploitation (289 873 € en 2020) regroupent trois grandes catégories de recettes : les produits des services et du domaine auxquels sont ajoutés les remboursements de frais ; les revenus locatifs et redevances (hors délégations de service public) ; et les opérations avec les budgets annexes. Les produits regroupés dans la première de ces catégories (186 583 €

en 2020) sont constitutifs à eux seuls de 63 % environ des recettes d'exploitation et de 20 % des produits de gestion.

Jusqu'en 2018, les ventes de bois, enregistrées dans la rubrique domaine et récoltes, ont représenté la première ressource d'exploitation. Selon les services, l'ampleur des ventes de ces trois exercices était inhabituelle : ils l'ont expliquée par des surplus de coupes consécutifs à l'acquisition de terrains forestiers. Comme cela a été indiqué au début du paragraphe 9.1.2 la chute des recettes correspondantes constatée à partir de 2019 est le principal facteur explicatif de la baisse globale des ressources d'exploitation.

A l'exception des facturations d'agents mis à disposition, tous les autres postes ont augmenté, en particulier les remboursements de frais³² ainsi que les revenus locatifs avec l'ouverture de nouveaux commerces.

Le maire a insisté sur l'importance des loyers dans la stratégie financière de la commune (103 290 € en 2020 ; + 16 % en 4 ans) : en plus de l'ancien camping municipal (40 000 € au moins par an à compter de 2021), la commune loue actuellement 11 logements et 8 locaux commerciaux. En 2020, en raison de la crise sanitaire, la collectivité n'a pas perçu les loyers commerciaux durant les périodes d'inactivité.

9.1.2.3 Les ressources institutionnelles

Il s'agit de l'ensemble des recettes qui accuse la plus forte diminution (- 19,3 %, - 56 622 €), du fait du caractère exceptionnel de trois participations encaissées en 2016, et enregistrées dans les autres attributions et participations pour un total de 46 631 € : deux subventions du département destinées à financer l'achat de parcelles (25 735 €) et une dotation du Conservatoire de l'espace littoral (20 896 €) finançant des travaux de protection dunaire.

³² En raison d'un surplus de remboursements de matériel mis à disposition du budget annexe du camping et de l'imputation des charges locatives auparavant globalisées avec les loyers.

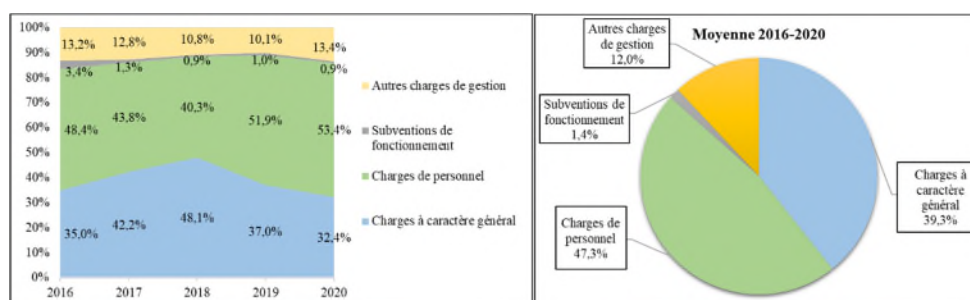
Avec un montant de 237 211 € en 2020, les ressources institutionnelles ont apporté 26 % des recettes de gestion. La dotation globale de fonctionnement (DGF) en est la composante majeure (73 % en moyenne). Son montant 2020 est inférieur de 38 899 € à celui de 2013. Sur toute la période, le montant de DGF par habitant (186 €) reste supérieur à la moyenne de la strate (147 €).

9.1.3 Les charges de gestion entre 2016 et 2020

Egales aux charges de gestion en l'absence de charges d'intérêts³³, les charges courantes (814 390 € en 2020) ont augmenté de 4,8 % (+ 37 310 €) entre 2016 et 2020, sous l'effet de l'accroissement des dépenses de personnel (+ 15,6 % en 4 ans) qui représentent, depuis 2019, plus de la moitié des charges courantes.

À l'image des recettes, la ville présente, pour les charges, un ratio par habitant (916 € en 2020) supérieur à la moyenne de la strate démographique (634 € en 2020).

Graphique n° 6 : Répartition des charges de gestion



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

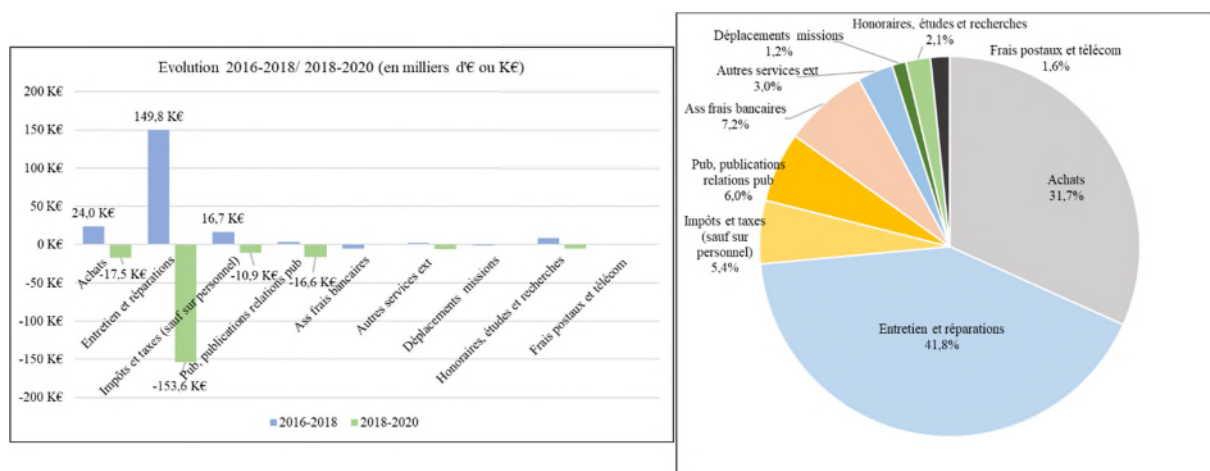
9.1.3.1 Des charges à caractère général en recul depuis 2018

Représentant 39 % des charges courantes annuelles au cours de la période, les charges à caractère général (263 509 € en 2020) sont le deuxième poste de charges courantes derrière les dépenses de personnel. Après avoir augmenté de 73 % entre 2016 et 2018 (soit + 100 000 € par an environ), elles ont enregistré deux baisses consécutives en 2019 et 2020 : - 153 055 € la première année puis - 53 660 € la seconde.

Deux catégories de dépenses représentent près des trois quarts des charges à caractère général de la période : les dépenses d'entretien et de réparations, principalement des dépenses d'entretien de terrains, de bâtiments et de voiries (42 %), et les achats (32 %). Les deux ont connu une hausse entre 2016 et 2018 suivie d'une baisse.

³³ La commune n'enregistre aucune dette jusqu'en 2020.

Graphique n° 7 : Evolution 2016-2018-2020 des charges à caractère général et répartition moyenne (2016-2020)



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

9.1.3.2 Des charges de personnel en hausse de 15,6 % entre 2016 et 2020 avant remboursement du personnel mis à disposition

En 2020, le total des rémunérations, avant remboursements s'établissait à 434 712 €. Il était supérieur de 15,6 % à celui de 2016 (+ 58 581 €) avec un effectif globalement stable³⁴ mais composé d'un nombre plus important d'agents contractuels. Les dépenses afférentes aux rémunérations des agents non titulaires ont d'ailleurs augmenté de 87,4 % (+ 45 583 €).

En dehors des évolutions des effectifs contractuels, la hausse des rémunérations brutes tient à l'effet du GVT³⁵ 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 1^{er} juillet 2016 et + 0,6 % au 1^{er} 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). Le déploiement, en 2017, 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 remplacées ont été abrogés, pour la plupart en 2016 et en 2017. A cette occasion, la part indemnitaire des salaires des agents titulaires et non titulaires a été sensiblement revalorisée, avec une augmentation des dépenses correspondantes de 48 % entre 2016 et 2020³⁶.

Sensible entre 2018 et 2020³⁷, la hausse des charges sociales a aussi été alimentée, de façon marginale, par le versement, depuis 2019, d'une participation communale à la protection sociale des agents stagiaires et titulaires pour un montant de 32 €.

³⁴ § 6.1.1

³⁵ Glissement vieillesse technicité

³⁶ § 6.2

³⁷ +34 % entre 2018 et 2019 (+38 144 €) puis + 15 % entre 2019 et 2020 (+22 786 €).

Rapporté au nombre d'habitants, le montant des charges de personnel est 1,6 fois supérieur à la moyenne de la strate (433 € contre 275 € en 2020), avec un effectif 1,1 fois plus important que la moyenne nationale de comparaison³⁸.

Les remboursements des salaires des personnels mis à disposition auprès du budget annexe du camping³⁹ et du regroupement pédagogique intercommunal Grayan-et-l'Hôpital, Talais et Vensac (SIRPI) fluctuent au cours de la période en fonction du nombre d'heures et du nombre de personnes mises à disposition au camping. En 2019, 59 % des remboursements provenaient du budget annexe du camping. La commune met à disposition deux agents auprès du SIRPI en application de deux conventions qui doivent être complétées afin de préciser les modalités de remboursement des rémunérations⁴⁰.

9.2 La section d'investissement du budget principal

9.2.1 L'équilibre de la section d'investissement en l'absence de dettes

Tableau n° 14 : Le financement des investissements

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul 2016/2020		2021
						en €	en %	
RESSOURCES								
CAF nette ou disponible	296 837	191 977	201 038	116 738	255 784	1 062 375	32,5%	3 057 142
Recettes d'inv. hors emprunt	72 170	174 789	277 349	269 455	178 449	972 211	29,7%	885 830
dont taxe locale d'équipement (TLE) et taxe d'aménagement	10 166	17 600	28 185	31 268	54 610	141 828	4,3%	63 185
dont fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	23 619	19 975	56 528	62 358	78 242	240 722	7,4%	100 969
dont subventions d'investissement reçues	12 530	99 702	21 685	23 689	13 197	170 803	5,2%	18 064
dont produits de cession	25 855	4 975	170 001	152 140	32 400	385 371	11,8%	703 611
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0	0	0,0%	0
Mobilisation du fonds de roulement net global	0	102 961	0	250 719	884 261	1 237 941	37,8%	0
TOTAL DES RESSOURCES	369 007	469 727	478 387	636 912	1 318 494	3 272 527	100%	3 942 972
EMPLOIS								
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	310 521	438 190	399 789	636 762	1 318 494	3 103 757	94,8%	2 065 488
Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	0	0	0	0	0	0	0,0%	0
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	32 537	950	0	0	33 487	1,0%	0
Participations et inv. financiers nets	1 000	-1 000	6 000	150	0	6 150	0,2%	456 468
Variation autres dettes et cautionnements	400	0	0	0	0	400	0,0%	0
Reconstitution du fonds de roulement net global	57 086	0	71 648	0	0	128 733	3,9%	1 421 015
TOTAL DES EMPLOIS	369 007	469 727	478 387	636 912	1 318 494	3 272 527	100%	3 942 972

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

Sans dette jusqu'en 2021, la commune a financé les investissements de la période par la mobilisation de son fonds de roulement (37,8 %), par la capacité d'autofinancement (32,5 %), et par des recettes d'investissement autres que l'emprunt (29,7 %). Ces dernières sont majoritairement composées des produits de cession⁴¹ (40 % du total), des remboursements de FCTVA (25 %), de subventions (18 %) ainsi que des produits de la taxe d'aménagement (15 %).

³⁸ https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Accueil/DESL/cl_en_chiffres_2020_web-1.pdf, page 86

³⁹ Article 7 des statuts.

⁴⁰ Les rémunérations de l'un des deux agents ne sont jamais remboursées. Cette situation ne soulève pas de difficulté, l'article 61-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 autorisant la gratuité en cas de mise à disposition d'un agent communal auprès d'un établissement public administratif, et donc d'un syndicat de communes.

⁴¹ Cessions de terrains et de véhicules.

En 2016, le taux majoré de la part communale de la taxe d'aménagement a été porté de 2 % à 8 % sur un secteur communal pour financer le coût des équipements publics.

En 2021, la dette du budget annexe du camping municipal a été reprise par le budget principal, avec un capital restant dû de 0,3 M€ sur un emprunt dont le remboursement s'étale jusqu'en avril 2025. Il s'agit du seul emprunt contracté par la commune à fin 2020, tous budgets confondus.

9.2.2 Un total de 3,1 M€ de dépenses d'équipement entre 2016 et 2020

L'effort d'investissement de la période 2016-2020 est 2,2 fois plus élevé que la moyenne de la strate démographique (638 € par habitant contre 292 €) avec un total de dépenses de 3,1 M€ entre 2016 et 2020, composées majoritairement de travaux de voirie et d'immobilisations afférentes (31 %) et de travaux et acquisitions relatifs à des bâtiments communaux (26 %). 63 % des dépenses (1,96 M€) ont été réalisées en 2019 et en 2020. 99 % des dépenses d'équipements sont exécutées dans le cadre d'opérations individualisées au plan budgétaire.

Depuis 2016, plusieurs équipements ont été ouverts : la salle de sport (2016), la maison d'assistantes maternelles, trois commerces, une nouvelle salle de classe en centre-bourg (2018), divers biens immobiliers destinés à la location, l'aire de jeux enfants (2020), la maison de la chasse, etc.

La ville n'a pas encore de plan pluriannuel d'investissement, et ne réalise pas de diagnostic du patrimoine ni de programmation de rénovation. Pour autant, des logements communaux et des bâtiments scolaires (école, salle de sport, etc...) ont été rénovés durant la période. Depuis 2016, les agents de la commune ne réalisent plus de travaux en régie (maçonnerie, peinture, etc...).

Le budget primitif 2021 prévoyait un montant d'investissements de 4,2 M€, supérieur au total des dépenses des quatre dernières années, avec comme projet phare, la construction d'une nouvelle mairie (38 % des dépenses). Les comptes 2021 indiquent que la commune a réalisé un total de dépenses de 2 M€, en deçà des crédits ouverts mais nettement supérieur aux montants annuels des années 2016-2020. Comme cela avait été indiqué au cours du contrôle, la commune n'a pas eu besoin de lever l'emprunt inscrit au budget de 0,77 M€, le reversement de l'excédent du budget annexe du lotissement VO2 (3,3 M€) étant suffisant pour absorber les dépenses engagées.

9.3 Les budgets annexes

Seules sont examinées, dans cette partie, les situations financières des deux budgets annexes relatifs à l'assainissement collectif et au camping. La situation financière des deux budgets annexes consacrés aux lotissements n'appelle pas d'autres remarques que celles formulées dans la partie relative à la fiabilité des comptes.

9.3.1 Le budget annexe de l'assainissement collectif : une situation financière encore satisfaisante

Alimenté par des redevances comparativement élevées, perçues sur les usagers, ce budget présente aujourd'hui une situation financière saine, qui pourrait évoluer en fonction des investissements nécessaires pour maintenir ou rénover les installations, voire les étendre pour répondre aux besoins d'une population toujours plus nombreuse. Il semblerait, selon un document préparatoire au PLU, qu'une étude vient d'être confiée à un expert pour examiner l'état de fonctionnement du réseau d'assainissement collectif relié à la station de Grayan-et-l'Hôpital. La chambre régionale des comptes recommande à la commune, au regard de son attractivité, de faire procéder à une évaluation précise des besoins à moyen terme en assainissement collectif, dans le cadre de la révision en cours du PLU.

Le chiffre d'affaires du budget annexe (115 062 € en 2020) a progressé de 50 % entre 2016 et 2020. Durant la même période, les dépenses composées des consommations intermédiaires (études, fournitures d'eau, maintenance) et des autres charges de gestion (participation annuelle aux dépenses de la station d'épuration versée à la commune de Grayan-et-l'Hôpital) ont fluctué en fonction de l'évolution des besoins, sans jamais empêcher le dégagement d'une capacité d'autofinancement nette (32 780 € en 2020).

La rareté des dépenses d'équipement tient à l'originalité de l'organisation, avec le raccordement du réseau à deux stations appartenant à d'autres communes. Enregistrées en 2018, les seules dépenses de la période (45 499 €) concernent l'extension du réseau. En l'absence de dette, leur financement a nécessité une mobilisation du fonds de roulement net global (166 678 € en 2020).

Recommandation n° 5 : Faire procéder à une évaluation précise des besoins à moyen terme en assainissement collectif au regard de la croissance de la population, dans le cadre de la révision du PLU.

La situation financière du budget annexe est encore meilleure à fin 2021, avec une augmentation de 75 % du chiffre d'affaires⁴², et une hausse très forte de tous les soldes intermédiaires de gestion, avec notamment une multiplication par 3,4 de la capacité d'autofinancement nette⁴³. Les services communaux ont précisé que le surcroît de chiffre d'affaires trouve son origine dans la mise en service du lotissement « Vensac Océan 2 » et dans la connexion au réseau d'assainissement du quartier dit chemin de Seguelongue. Les comptes 2021 mettent également en évidence un montant important de dépenses d'équipement des réseaux de près de 100 000 €, soit plus du double de celles enregistrées entre 2016 et 2020, sans recours à l'emprunt.

⁴² 201 329 € en 2021 et 115 062 € en 2020.

⁴³ 112 187 € en 2021 et 32 780 € en 2020.

9.3.2 Le budget annexe du camping clôturé en 2021

Clôturé en 2021, le budget annexe du camping affiche, sur l'ensemble de la période, une situation financière satisfaisante. Les résultats de clôture des sections de fonctionnement (69 153,07 €) et d'investissement (80 248,11 €) ont été intégrés aux résultats du budget principal au 1^{er} janvier 2021.

9.4 Une trésorerie nette abondante

Tableau n° 15 : La trésorerie consolidée des budgets M14

au 31 décembre en €	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle	2021
Fonds de roulement net global	606 901	262 547	2 065 166	2 034 180	2 506 639	42,6%	3 165 123
- Besoin en fonds de roulement global	-83 265	-1 326 175	188 346	-210 759	-350 605	43,2%	-758 373
= Trésorerie nette consolidée, budgets M14	690 165	1 588 722	1 876 820	2 244 939	2 857 244	42,6%	3 923 496
<i>Dont trésorerie active</i>	<i>690 165</i>	<i>1 588 722</i>	<i>1 876 820</i>	<i>2 244 939</i>	<i>2 857 244</i>	<i>42,6%</i>	<i>3 953 496</i>
<i>Dont trésorerie passive</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>N.C.</i>	<i>30 000</i>

Toujours abondante, la trésorerie a continué d'augmenter en 2021 avec la vente des 17 derniers lots du lotissement VO2⁴⁴ et des premiers lots du lotissement Milon qui en compte 24.

10 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, telle que la commune de Vensac. 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.

10.1 Une urbanisation en forte croissance depuis 2018

10.1.1 Un développement urbanistique comparable à celui de l'ancien EPCI pris dans son ensemble jusqu'en 2017

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

⁴⁴ § 10.1

juillet 2017, indiquent que le développement urbanistique entre 2010 et 2017 a épousé un rythme comparable à celui de l'ancien EPCI pris dans son ensemble :

- entre 2010 et 2015 :
 - l'enveloppe urbaine a gagné 8 hectares (+ 3,8 % en 5 ans). Cette extension est la sixième par ordre d'importance parmi les 11 communes concernées. Elle représente 4,6 % du surplus d'espaces urbanisés entre 2010 et 2015 à l'échelle intercommunale : + 173 hectares soit une progression de 5,8 % ;
 - l'artificialisation des sols au profit des espaces bâtis a augmenté de 3,6 %, suivant un rythme moins rapide que celui constaté à l'échelle intercommunale : + 4,4 %. L'aire nouvelle de sols artificialisés s'établit à 6,9 hectares, ce qui représente 5,4 % environ de la nouvelle surface ajoutée au territoire intercommunal (+ 129,3 hectares) ;
 - le rapport fait état de 66 logements nouveaux construits entre 2010 et 2015. Ce nombre représente 5 % de la totalité des logements construits sur l'ancienne intercommunalité (1 349) ;
- entre 2015 et 2017, mesurées en m², 5,3 % des constructions nouvelles bâties sur le territoire intercommunal ont été édifiées à Vensac : 1 663 m² sur un total de 31 399 m². Vensac était alors la neuvième commune sur 11 de l'ancienne communauté de communes en nombre d'habitants à l'année (6 % du total), et la cinquième plus grande, avec un territoire occupant 7 % de la superficie intercommunale.

10.1.2 Un nombre de logements et de permis de construire en forte croissance depuis 2018

Depuis 2017, le parc de logements connaît une progression beaucoup plus forte avec, notamment, la vente des 98 lots du lotissement communal « Vensac Océan 2 » :

Tableau n° 16 : Dates de ventes des lots

Année	Nombre de lots	Surface en m²
2018	40	31 187
2019	19	14 979
2020	22	17 454
2021	17	13 992
total	98	77 612

Source : Fichier lotissement transmis par la commune

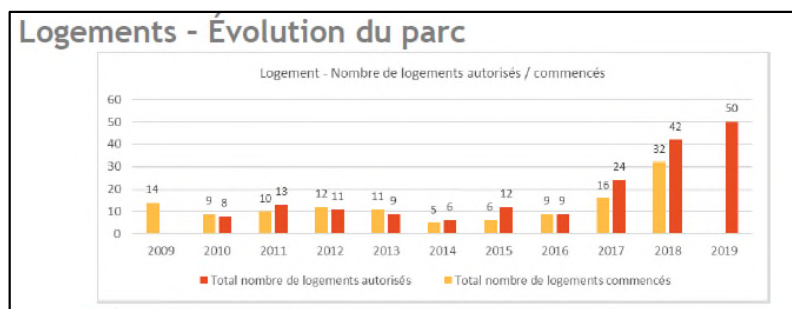
A la demande de l'équipe de contrôle, la commune a produit un état dénombrant les permis accordés pour les constructions neuves à usage d'habitation. Le document confirme la forte croissance du nombre de construction depuis 2018, principalement pour des résidences principales (62 % du total). Il décrit aussi un début de diminution des surfaces des parcelles.

Tableau n° 17 : Permis accordés pour les constructions neuves à usage d'habitation

	2016	2017	2018	2019	2020	2016-2020
Nombre de permis de construire délivrés	12	16	42	49	44	163
Avec prescriptions	3	8	9	7	8	35
dont :						
<i>résidences principales</i>	11	12	22	31	26	102
<i>résidences secondaires</i>		3	19	17	12	51
<i>locatif</i>	1	1	1	1	6	10
Surface moyenne	1 701 m²	1 526 m²	859 m²	1 052 m²	1 202 m²	1 137 m²
Surface médiane	1 027 m²	1 186 m²	770 m²	913 m²	832 m²	829 m²
80 % des surfaces sont inférieures à	1 975 m²	1 645 m²	916 m²	1 410 m²	1 387 m²	1 350 m²

Source : Extraction réalisée par la commune à la demande de la chambre

Le jour de l'entretien de fin de contrôle, le maire a remis un rapport de présentation sur les enjeux à prendre en compte pour la révision du plan local d'urbanisme (PLU). Ce rapport conforte les constats précédents en soulignant la « *très forte dynamique récente de production de logements* », avec la production de 48 logements en 2020 et 107 en 2021 dans les quartiers du bourg et de Vensac-Océan.

Photo n° 1 : Extrait rapport sur l'atelier « enjeux » dans le cadre de la révision du PLU

Source : Ville

10.2 Un PLU révisé en 2012, à nouveau en cours de révision en 2021

10.2.1 Un SCoT approuvé en 2011 mais en cours de révision

La communauté de communes de la Pointe du Médoc avait adopté un schéma de cohérence territoriale (SCoT)⁴⁵ couvrant son territoire le 13 août 2011.

Huit mois après sa création, le 3 août 2017, elle 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. 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 du code de l'urbanisme, 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. Le président de la communauté de communes a confirmé qu'il est proche de son terme, ce qui contraint les communes à préparer d'ores et déjà la révision de leur PLU.

⁴⁵ 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.

10.2.2 Le PLU de 2012

10.2.2.1 Un PLU modifié à deux reprises

Par délibération du 3 septembre 2008, la commune avait décidé de réviser le plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 23 décembre 2002, le premier du département de la Gironde selon le maire. La révision sera définitivement approuvée le 10 août 2012, un an après avoir arrêté le projet de plan (19 août 2011).

Deux modifications simplifiées ont été approuvées depuis 2016⁴⁶. La première, en date du 2 août 2016, a corrigé les orientations d'aménagement pour prévoir la création de zones tampons en vue de faire écran entre les habitations et la forêt.

La deuxième, engagée le 25 juin 2019 et approuvée le 4 février 2020, a changé le règlement du PLU dans l'attente des nouveaux SCoT et PLU, pour appliquer de nouvelles dispositions nationales, dont celles issues de la loi ALUR du 24 mars 2014 (tailles minimales de parcelles et suppression du coefficient d'occupation des sols), et revoir les conditions d'urbanisation de plusieurs zones.

10.2.2.2 Les objectifs affichés dans le PLU de 2012

Après avoir classé 93,3 % des surfaces en zone agricole ou naturelle et 0,32 % en zone immédiatement constructible (11 hectares), le PLU de 2012 a retenu un besoin de 63 logements nouveaux en 2020 par rapport à 2008 pour répondre à la croissance démographique de la commune. Toujours à horizon 2020, il anticipait une population résidente légèrement supérieure à 1 000 habitants, en fonction d'un taux de croissance annuel de 1,45 %, et un besoin de 129 logements nouveaux, résidences secondaires comprises. Au vu de ces éléments, il a fixé à 16,12 hectares la surface nécessaire à urbaniser en prenant comme hypothèse moyenne une taille de parcelle de 1 000 m².

En matière d'offre disponible, le rapport de présentation indique que *« la capacité d'accueil dégagée sur les zones à urbaniser par le projet de zonage porte à un peu plus de 18 hectares les surfaces libres à ouvrir à l'urbanisation, ce qui correspond à l'accueil possible de 145 nouveaux logements, dont 66 correspondent aux besoins liés au desserrement des ménages »*. En tenant compte de la rétention foncière (terrains « dormants » que leur propriétaire ne souhaite ni vendre, ni transformer), le potentiel constructible était alors estimé à 26 hectares soit 220 logements :

- 12 ha en zone urbaine (zone U) et 14 ha en zone à urbaniser (zone UA) ;
- 113 logements sur de nouveaux espaces à urbaniser dont 53 résidences principales et 60 résidences secondaires ;
- 107 logements dans des zones déjà urbanisées (zones U) dont 87 résidences principales et 20 résidences secondaires.

⁴⁶ Codifiées aux articles L. 153-36 à L. 153-48 du code de l'urbanisme, 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 du code de l'urbanisme.

La part réservée aux résidences principales s'inscrivait dans l'objectif du SCOT avec un minimum de 30 % par zone urbaine.

10.2.3 Un nouveau PLU en gestation

Lors d'une même séance, le 15 mars 2021, le conseil municipal a approuvé le lancement d'une procédure de modification de droit commun du PLU, et autorisé sa mise en révision après l'adoption du nouveau SCoT.

La modification vise à autoriser l'ouverture à l'urbanisation d'un nouvel espace du quartier de Vensac Océan, afin de lancer une troisième tranche de lotissement : « Vensac Océan 3 ». Classé en zone 2AU, cet espace doit être transféré dans la catégorie des zones 1AU préalablement à son urbanisation. Dans un PLU, les zones 2AU regroupent les terrains à urbaniser non dotés des équipements de capacité suffisante en périphérie immédiate, contrairement aux zones 1AU en principe dotées d'équipements de dimension suffisante.

Selon le maire, le nouveau PLU devrait ramener l'étendue des zones constructibles à 8 ha environ (zones UA) avec une hypothèse de croissance de la population de 1,5 % par an et un objectif de surface pour habitation nouvelle comprise entre 800 et 1 000 m². Après avoir rappelé l'importance, en surface occupée, des zones naturelles protégées, il a indiqué qu'il compte se servir des futurs documents d'urbanisme (SCOT et PLU) pour freiner la demande forte d'urbanisation et promouvoir un développement « *raisonnable et raisonné* ».

Le conseil municipal est la seule instance collégiale en charge du PLU en l'absence de commission d'élus spécialisée dans les questions d'urbanisme.

10.3 Les autorisations d'urbanisme

10.3.1 Un nombre d'actes d'urbanisme important pour une commune de cette taille

Le recensement des actes d'urbanisme de la période décrit une activité très soutenue pour une commune de petite taille, avec la délivrance de 46 permis de construire par an (pour 51 demandes). La chambre régionale des comptes invite la commune à limiter au maximum les autorisations tacites qui ont notablement augmenté en 2020.

La commune a déclaré qu'il est difficile de donner le nombre exact de certificats d'urbanisme de type L. 410-1 b (certificats dits opérationnels⁴⁷) refusés, en raison de contestations non résolues dans quelques dossiers.

⁴⁷ Cf. annexe n° 2 sur la notion de certificats d'urbanisme

Tableau n° 18 : 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	1 certificat pour :
Nombre de demandes de certificats	66	71	54	126	105	84	0%	12 habitants
Nombre de certificats exprès positifs	0	1	0	0	0	0	0%	NS
Nombre de certificats exprès négatifs	0	0	0	0	0	0	0%	NS
Nombre de décisions tacites (art R.410-12 du code de l'urbanisme)	0	0	0	0	0	0	0%	NS

Certificats d'urbanisme de type L410-1 b	2016	2017*	2018	2019	2020	en moyenne annuelle	répartition moyenne	1 certificat pour :
Nombre de demandes de certificats	6	8	14	13	3	9	100%	114 habitants
Nombre de certificats exprès positifs	5	7	12	13	3	8	91%	125 habitants
Nombre de certificats exprès négatifs	1	1	2	0	0	1	9%	1250 habitants
Nombre de décisions tacites (art R.410-12 du code de l'urbanisme)	0	0	0	0	0	0	0%	NS

* + en 2017 une demande de certificat annulée avant la décision

Permis de construire	2016	2017	2018	2019	2020	en moyenne annuelle	répartition moyenne	1 permis pour :
Nombre de demandes de permis	30	28	57	67	73	51	100%	20 habitants
Nombre de permis accordés	28	25	52	61	65	46	90%	22 habitants
Nombre de permis refusés	2	2	5	6	7	4	8%	250 habitants
Nombre de décisions tacites (arts L.424-2 et R.424-1, 2 et 3 du code de l'urbanisme)		1			1	1	2%	1000 habitants

* + demandes de permis annulées avant décision : 3 en 2018 et 1 en 2020

Tableau n° 19 : Les actes d'urbanisme de la période (suite)

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

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

Déclarations préalables relatives à des travaux	2016	2017	2018	2019	2020	en moyenne annuelle	répartition moyenne	1 déclaration pour :
Nombre de déclarations déposées	35	29	52	44	60	44	100%	23 habitants
Nombre de décisions expresses de non- opposition	13	19	11	15	15	15	33%	68 habitants
Nombre de décisions expresses d'opposition	1	0	6	5	3	3	7%	333 habitants
Nombre de décisions tacites (arts L.424-2 et R.424-1, 2 et 3 du code de l'urbanisme)	21	10	35	24	42	26	60%	38 habitants

* + demandes de DP annulées avant décision : 1 en 2017, 1 en 2018 et 2 en 2020

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	100%

Source : Réponses de la ville et tableaux transmis

10.3.2 La délégation à l'intercommunalité de l'instruction des autorisations du droit du sol (ADS)

10.3.2.1 Le renouvellement en 2020 de l'adhésion au service commun créé en 2015

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 1^{er} 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 1^{er} juillet 2015, la commune de Vensac a renouvelé son adhésion, pour cinq ans, le 23 mai 2020.

La convention stipule que l'instruction de toutes les décisions, à l'exception des certificats d'urbanisme de simple information (article L. 410-1 a du code de l'urbanisme) est effectuée par les services de la communauté de communes ou bien par ceux du syndicat départemental d'énergie électrique de Gironde (SDEEG) : 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 du code de l'urbanisme). Les dossiers en provenance de Vensac sont instruits par les services de la communauté de communes. Aux termes de l'article 7 de la convention, « *la communauté de communes assure l'instruction réglementaire de la demande, depuis sa transmission par la commune jusqu'à la préparation et l'envoi au maire du projet de décision* », éventuellement éclairé par une note explicative.

10.3.2.2 Une organisation très légère

En dépit de l'existence du service commun basé à Carcans et à Soulac-sur-Mer, le service urbanisme de la commune mobilise trois agents : un pour le traitement des renseignements d'urbanisme reçus par les offices notariaux, un autre pour la réception et le contrôle des dossiers, et un troisième pour la rédaction des arrêtés et des mises en demeure de régularisation qui peuvent faire suite aux contrôles de conformité effectués par le policier municipal. Les trois agents sont en capacité de renseigner les administrés, contrôler les dossiers, réceptionner les documents (déclaration d'ouverture de chantier, DAACT, etc.) et délivrer les récépissés de dépôt.

10.3.2.3 La répartition des compétences prévues dans la convention

En vertu de la convention relative au service mutualisé des décisions d'urbanisme, le service communal intervient en aval et en amont de l'instruction effectuée par le service commun. Il doit notamment :

- en amont, réceptionner les demandes et assurer un premier contrôle de complétude du dossier. En réponse, les services ont indiqué vérifier notamment la présence d'autorisations de défrichement, qui sont souvent indispensables. Décisive dans le décompte du temps d'instruction⁴⁸, 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'aménager⁴⁹ ;
- 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). Après analyse de la compatibilité de la demande avec l'ensemble des textes et décisions applicables (loi Littoral, SCoT, pièces du PLU⁵⁰, PPRI, 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.

⁴⁸ 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 du code de l'urbanisme (attente de mise en compatibilité de certains documents). 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 du code de l'urbanisme.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ 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.

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* ». 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 a indiqué qu'ils sont systématiquement délivrés, y compris pour les déclarations préalables car ils garantissent, notamment auprès des entreprises prestataires, le caractère licite des travaux. Dans les cas des déclarations de travaux tacites, elle délivre des attestations et non des certificats.

10.3.2.4 Des décisions du maire qui suivent la plupart du temps les propositions du service commun

Les services municipaux assurent que les propositions formulées par le service commun seraient, pour la plupart, suivies par le maire, le nombre d'exceptions ne dépassant pas un dossier sur 15. Il n'a pas été possible toutefois d'étayer cette affirmation avec des informations tangibles issues d'une base de données historiques.

Selon les services, les refus opposés aux demandes de permis de construire (9 % du total) ou les oppositions aux déclarations préalables s'appuient sur les prescriptions du PLU. Entre 2016 et 2020, un permis de construire sur quatre, relatif à une construction neuve à usage d'habitation, était assortie de prescriptions⁵¹. Celles-ci prennent la forme de rappels de dispositions du PLU, en cas de constat de petites anomalies dans les dossiers, ou bien du plan de prévention des risques incendies de forêt (P.P.R.I.F.) lorsque les travaux envisagés se situent en zone à risques.

Dans leur grande majorité, les actes sont directement signés par le maire en dépit de la présence d'un maire-adjoint chargé de l'urbanisme. Depuis 2014, cette fonction a été occupée par trois élus différents.

10.3.3 Les contrôles du respect des actes d'urbanisme

10.3.3.1 L'organisation, depuis 2016, des opérations de récolement

10.3.3.1.1 Des opérations facultatives...

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.

⁵¹ Voir tableaux § 10.1.2 et § 10.3.1.

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 leur conformité 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 du code de l'urbanisme).

Pour assurer les opérations de récolement, 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 travaux⁵². 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.

10.3.3.1.2 ...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 n° 411991 du 26/11/2018, *Sormonte*, le Conseil d'Etat a déduit de l'alinéa 2 de l'article L. 462-2 que l'épuisement du délai dépouille 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 crée 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 n°51172 du 9/07/1986, *Thalamy*), même quand les nouveaux éléments de construction ne prennent pas directement appui sur une partie de l'édifice réalisée sans autorisation (CE n° 349081 du 13/12/2013, *Mme Carn et autres*). 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 récolement⁵³. Elle devrait, dans la même logique, conduire les autorités compétentes à redoubler de vigilance dans la réalisation des opérations de récolement.

10.3.3.1.3 Un récolement systématisé en 2016

Le récolement a été systématisé à partir de 2016 et confié au policier municipal. Après consultation du dossier et des plans, celui-ci se rend sur le terrain concerné avec le pétitionnaire

⁵² Les règles sur le droit de visite sont précisées aux articles L. 461-1 à L. 463-3 du code de l'urbanisme.

⁵³ Le juge pénal reste compétent pour sanctionner les irrégularités, qu'il y ait ou non un certificat de conformité.

dans les 3 mois à compter du dépôt en mairie de la DAACT. Aucun contrôle n'a lieu en cours de chantier.

En cas de non-conformité (problèmes d'ouvrants, travaux supplémentaires non déclarés sur l'autorisation, etc.), des mises en demeure avec rapports d'informations sont établies (six en 2021). De manière générale, elles sont régularisées rapidement, ce qui permet de délivrer ensuite un certificat de non contestation. Les opérations de contrôle sont retracées dans le logiciel de suivi des questions d'urbanisme.

Les seuls cas de refus de certificats de conformité (quatre en tout, voir tableau suivant) sont généralement motivés par l'absence de production de l'attestation de prise en compte de la réglementation thermique (RT2012) au moment du dépôt de la DAACT.

10.3.3.2 Deux procès-verbaux d'infractions dressés au cours de la période

Selon l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme, les infractions aux différents types d'autorisations d'urbanisme⁵⁴ « 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 public⁵⁵.

Deux procès-verbaux d'infractions ont été dressés au cours de la période, les deux en 2018 : le premier a été suivi d'une demande de permis de construire modificatif de régularisation, toujours en cours d'instruction à l'heure actuelle ; le second a donné lieu à envoi d'une nouvelle déclaration préalable de travaux manifestement non terminés, la commune n'ayant pas reçu encore la DAACT.

Le maire a expliqué la faiblesse du nombre de procès-verbaux par la vigilance permanente dont feraient preuve ses services en vue d'anticiper l'apparition d'infractions.

Tableau n° 20 : Les infractions constatées

Contrôle des autorisations	2016	2017	2018	2019	2020
Nombres de certificats de conformité refusés en application des articles L.462-1 et 2 et R.462-1 à 10 du code de l'urbanisme			2	1	1
Nombre de procès-verbaux d'infractions réalisés (article L.480-1 du code de l'urbanisme)				2	
Nombre d'arrêtés interruptifs pris (article L.480-2 du code de l'urbanisme)					

Source : Ville

La chambre régionale des comptes prend acte de l'organisation choisie visant à opérer les contrôles prévus par la réglementation. Elle tient à souligner leur importance dans un territoire attractif, étendu et composé de plusieurs espaces naturels fragiles.

⁵⁴ certificats d'urbanisme, autorisations et déclarations préalables, constructions, aménagements et contrôles administratifs de la conformité des constructions, aménagements, installations et travaux.

⁵⁵ Voir annexe n° 3 sur les sanctions des infractions aux différents types d'autorisations d'urbanisme.

10.3.4 Les achats et cessions

10.3.4.1 Le droit de préemption urbain (DPU) : un droit exercé par le maire

Une délibération du 23 mai 2020 autorise le maire à « *exercer, au nom de la commune, les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, que la commune en soit titulaire ou délégataire, de déléguer l'exercice de ces droits à l'occasion de l'aliénation d'un bien selon les dispositions prévues à l'article L 211-2 ou au premier alinéa de l'article L. 213-3 de ce même code dans les conditions que fixe le conseil municipal pour les opérations d'un montant inférieur à 300 000 €* ».

Au cours de la mandature précédente, le maire bénéficiait également de la même délégation. Une délibération du 9 juin 2016 a élargi l'exercice de ce droit à l'ensemble des zones urbaines ouvertes au PLU.

Depuis 2016, le DPU a été peu utilisé, toujours pour des acquisitions de faible envergure. Les procès-verbaux du conseil municipal ne contiennent pas de compte rendu systématique des opérations effectuées, ce qui est irrégulier : l'article L. 2122-23 du CGCT indique que « *le maire doit rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal* » des décisions prises en vertu de l'une des délégations du conseil municipal, énumérées à l'article L. 2122-22. Dans une réponse écrite, la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales a rappelé que, « *pour que l'obligation d'information du conseil municipal prévue à l'article L. 2122-23 du CGCT soit remplie, le compte rendu des décisions prises par le maire par délégation du conseil municipal doit être complet et précis, qu'il soit présenté oralement ou sous la forme d'un relevé de décisions. Une évocation succincte des décisions prises par le maire en application de l'article L. 2122-22 du CGCT pourrait être regardée comme un refus d'information du conseil municipal (TA Strasbourg (n° 952965) du 20 août 1997, Masson c/ Ville de Metz)* ».

10.3.4.2 Des cessions/acquisitions nombreuses mais, pour la plupart, de faible montant

La commune dispose d'un important patrimoine foncier selon l'inventaire. De nombreuses parcelles de terrain, dont la superficie n'est pas précisée, y sont recensées. Les cessions, peu nombreuses, ont contribué aux recettes budgétaires, avec un produit global de 385 371 € (349 371 € hors vente de véhicules). Encaissées entre 2016 et 2020, celles-ci équivalent à 40 % des recettes d'investissement hors emprunt, soit 20 % du financement propre disponible.

La commune a réalisé 37 acquisitions entre 2016 et 2020, pour un prix moyen de 51 679 €, le prix de 50 % des opérations étant inférieur ou égal à 8 000 €. Le prix de cinq acquisitions dépasse 100 000 €. Il est rappelé que l'obtention d'un avis de la direction de l'Immobilier de l'État est obligatoire avant toute acquisition supérieure à 180 000 €⁵⁶. Deux achats ont dépassé ce seuil : celui des terrains destinés à la construction du lotissement Le Milon (367 984 €) et celui d'un ancien immense hangar à caravanes (350 000 €). Dans les deux cas, le prix d'achat a été inférieur à l'estimation produite par ce service.

⁵⁶ Articles L. 1311-9 et L. 1311-10 du CGCT. Arrêté du 5 décembre 2016 relatif aux opérations d'acquisitions et de prises en location immobilières poursuivies par les collectivités publiques et divers organismes.

10.3.5 Des contentieux relativement nombreux dont beaucoup à l'initiative du contrôle de légalité

10.3.5.1 Un contrôle de légalité attentif

Au cours de la période, le contrôle de légalité a envoyé à la commune plusieurs demandes de retraits d'autorisations en invoquant, dans la plupart des cas, la règle de continuité des constructions nouvelles avec les agglomérations et villages existants (article L. 121-8 du code de l'urbanisme).

La consultation des jugements et arrêts a confirmé l'attention dont font preuve les services de l'Etat dans le domaine de l'urbanisme.

10.3.5.2 L'annulation par le juge administratif de sept décisions d'urbanisme dont six à la demande du préfet

Le tribunal administratif a rendu 11 jugements au cours de la période sur des décisions d'urbanisme prises par la commune dont sept après recours du préfet. Sept décisions ont été défavorables à la commune :

- la décision la plus ancienne (décision du 10 novembre 2016) annulait, à la demande d'une association, le permis d'aménager nécessaire à la réalisation du lotissement VO2 (98 lots), au motif du caractère incomplet du dossier (défaut de l'étude d'impact, absence d'indication sur la surface de plancher maximale). Un nouveau permis d'aménager pour mener à bien ce projet a été accordé et n'a pas été attaqué ;
- les sept recours introduits par le préfet portent sur trois certificats d'urbanisme, deux décisions de non opposition à une déclaration préalable de travaux et deux permis de construire. Dans six affaires, le juge administratif lui a donné raison et a annulé les décisions, au motif notamment d'une méconnaissance des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme (défaut de continuité avec les agglomérations et villages existants) ;
- deux autres saisines contestant la délivrance de permis de construire émanant du même particulier ont été rejetées. Dans un de ces deux dossiers, le requérant avait obtenu précédemment, devant le juge des référés, la suspension de l'un des deux permis.

10.4 La prise en compte des risques environnementaux

10.4.1 Les risques majeurs auxquels est exposée la commune

La commune a produit deux plans de prévention des risques : un PPRI (inondations) et un PPRIF (incendies de forêt) approuvés par le préfet, respectivement les 25 octobre 2002 et 19 décembre 2008. Il ne semble pas y avoir de PPRL (littoral) luttant contre l'érosion dunaire et le recul du trait de côte.

Il est rappelé qu'un plan de préventions des risques (PPR) délimite les zones exposées directement ou indirectement à un risque et qu'il règlemente l'utilisation des sols 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 une démarche qui prévoit la consultation des collectivités intéressées et une enquête publique. 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.

Comme celles des communes environnantes, la bande littorale de Vensac (1,6 km) subit un phénomène érosif. 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 1^{er} janvier 2018, dans le cadre de la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) financée par une taxe égale à 15 € par habitant. Elle se charge également de la question du reprofilage de zone dunaire. Dans sa réponse, la commune a déclaré être concernée par le phénomène de retrait-gonflement des sols argileux, générateur de dégâts sur la structure des bâtiments (fissuration des murs et du sol), mais non porteur de risque grave pour la population. Entre 2016 et 2020, elle n'a essuyé aucune tempête majeure. Aucun arrêté de catastrophe naturelle n'a été pris sur la période et aucune aide financière n'a été versée à ce titre par l'Etat.

10.4.2 Un plan communal de sauvegarde adopté tardivement

La commune ne s'est dotée d'un plan communal de sauvegarde (PCS) que le 24 mars 2020, date d'approbation de l'arrêté du maire prévu à 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 Vensac couvertes par un ou plusieurs PPR.

ANNEXES

Annexe n° 1. Rappel des principales dispositions de la loi Littoral.....	55
Annexe n° 2. Les certificats d'urbanisme	59
Annexe n° 3. Les sanctions des infractions aux différents types d'autorisations d'urbanisme	61

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 n° 86682 du 12 octobre 1973, *Kreitmann*). 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 n° 137565 du 21 avr. 1997, *Conan et a.*).

Le principe d'inconstructibilité s'applique aux opérations nouvelles, aux extensions des constructions et installations existantes (CE n° 297744 du 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) **et aux changements de destination** (CAA Marseille n° 07MA03857 du 20 novembre 2009). **Seuls les travaux confortatifs sont autorisés** (CE n° 340015 du 4 février 2011). 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 aéroports 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 cumulative⁵⁷ (CE n° 251534 du 3 mai 2004, *Mme Barrière*) : 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 réaliser 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 n° 275924 du 27 septembre 2006, *commune du Lavandou*). Les nouvelles constructions dans les secteurs mités étaient interdites, des constructions éparses ne pouvant servir de point d'accroche à de nouvelles constructions.

⁵⁷ 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 n°198578 du 15 octobre 1999, *commune de Logonna Daoulas*).

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 du code de l'urbanisme sont inconstructibles, à quelques exceptions limitativement énumérées à l'article R. 121-5 (aménagements légers, atterrissage 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 : ZNIEFF⁵⁸, zone Natura 2000 (CE n° 333675 du 14 novembre 2011), ZICO⁵⁹, 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 RAMSAR⁶⁰, forêts de protection, etc.

⁵⁸ Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique.

⁵⁹ Zones importantes pour la conservation des oiseaux.

⁶⁰ 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 du code de l'urbanisme, 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 n° 297382 du 19 novembre 2008). **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 n° 310774 du 31 mars 2010).**

Annexe n° 2. Les certificats d'urbanisme⁶¹

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 »* (3^{ème} 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 compensée 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.

⁶¹ Cf. articles L. 410-1 et A-410-1 à A-410-5. <https://www.village-justice.com/articles/certificat-urbanisme-encore-interet,32579.html>.

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 n° 401878, 6^{ème} - 1^{ère} chambres réunies du 11 octobre 2017⁶²) ;
- 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 n° 380438, 6^{ème} - 1^{ère} chambres réunies du 18 décembre 2017⁶³).

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.

⁶² 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 (...)* ».

⁶³ « *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

L'article L. 480-4 du code de l'urbanisme 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 ;
- 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 5^e 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 4^e 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 2018⁶⁴, 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.

⁶⁴ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi Élan).



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

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