



Le Président

Nantes, le 27 novembre 2014

**Référence à rappeler :
2014-0243**

Monsieur le Maire,

Je vous ai adressé par lettre du 22 octobre 2014, le rapport d'observations définitives pour les années 2008 et suivantes concernant la gestion de la commune de Brétignolles-sur-Mer, que vous administrez.

Aucune réponse n'étant parvenue à la chambre à l'issue du délai d'un mois qui était imparti, la procédure est désormais close et vous trouverez ci-joint le rapport.

En application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, ce rapport doit être communiqué à votre conseil municipal dès sa plus proche réunion. Il doit être inscrit à son ordre du jour, être annexé à la convocation adressée à chacun des membres du conseil municipal et donner lieu à un débat.

A compter de la date de cette réunion, que je vous serais obligé de me faire connaître, la communication du rapport à toute personne en faisant la demande est de droit. J'en transmets par ailleurs une copie au représentant de l'Etat dans le département et au Directeur départemental des finances publiques.

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

François MONTI

Monsieur Christophe CHABOT
Maire de Brétignolles sur Mer
Hôtel de Ville
BP 24
85470 BRETIGNOLLES SUR MER

Nantes, le 22 octobre 2014

Référence à rappeler –
2014-131

Observations définitives concernant la gestion de la commune de Brétignolles-sur-Mer

Années 2008 et suivantes

Principales observations du rapport

Les observations qui avaient été faites à Brétignolles-sur-Mer lors du précédent contrôle de la chambre¹ n'ont pas toutes été suivies d'effet, si ce n'est pour le suivi du patrimoine qui a été nettement amélioré.

La qualité de l'information financière disponible n'est pas toujours optimale. Les documents annexes au compte administratif prévus par la réglementation sont incomplets, et les subventions en nature aux associations ne sont pas mentionnées.

La situation financière est bonne, bien que les charges augmentent plus vite que les produits, la fiscalité étant stable. La dégradation du résultat financier est le résultat d'une politique d'investissement active, avec des investissements lourds qui ne sont pas couverts en totalité par l'emprunt, mais qui impactent le fonds de roulement de la commune. Conséquence, avec un autofinancement en baisse, la dette augmente. La capacité de remboursement de la dette s'établit à 7,5 ans en 2012, situation non alarmante, mais qui pose la question de la poursuite d'une politique d'investissement aussi active, et ceci au niveau de la seule commune.

La chambre a examiné la politique foncière et immobilière, qui a constitué le plus gros poste de la commune en termes d'investissements ces dernières années. Les écueils rencontrés illustrent la difficulté pour la commune de porter seule et concomitamment tous ces projets par elle-même.

L'éco-lotissement de la Bretelière n'a pas permis d'obtenir tous les résultats escomptés en nombre de parcelles à revendre aux jeunes ménages, la méthode des acquisitions foncières par la dation en paiement ayant vite trouvé ses limites, et la commune devra à l'avenir se tourner vers d'autres outils. Le portage du projet de port par la commune seule a également montré ses insuffisances. Une démarche d'association entre la commune, l'intercommunalité et le département pour cette opération est un signal encourageant. Quant au réaménagement du centre bourg, il a souffert d'un manque de maîtrise technique et juridique, même si la qualité de la réalisation n'est pas discutable.

¹ Rapport d'observations définitives du 15 mars 2007.

SOMMAIRE

Recommandations	4
1 Présentation de la commune	4
2 Suivi des observations du contrôle précédent	5
2.1 Le budget annexe de la zone d'activité du Peuple	5
2.1.1 Les observations du précédent rapport	5
2.1.2 Les suites apportées par la collectivité	5
2.2 Les relations avec l'association Brétignolles Animation	6
3 Fiabilité des comptes	8
3.1 Les informations financières et budgétaires	8
3.1.1 L'impact des budgets annexes	8
3.1.2 La clôture des BA lotissements la Péraie, la Roulière et la Tréville	8
3.1.3 La qualité de l'information financière	9
3.1.4 La qualité des prévisions budgétaires	10
3.2 La fiabilité des comptes	13
3.2.1 La comptabilité d'engagement	13
3.2.2 Le rattachement des charges et des produits à l'exercice	13
3.3 Le suivi du patrimoine	14
3.3.1 L'inventaire	14
3.3.2 Concordance entre l'état de l'actif et l'inventaire	15
4 Analyse financière	16
4.1 La situation financière à fin 2012	17
4.1.1 La formation de l'autofinancement et le résultat	17
4.1.2 Le financement des investissements	18
4.1.3 La dette et la trésorerie	20
4.2 La fiscalité	21
4.2.1 Part de la fiscalité dans les produits de gestion	21
4.2.2 Les produits fiscaux	21
4.2.3 Les bases	22
4.2.4 Les taux	22

5	Politique immobilière et foncière	23
5.1	La ceinture verte	23
5.2	La Bretelière	24
5.2.1	L'historique et les méthodes d'acquisition du foncier	24
5.2.2	Cette série d'acquisition appelle plusieurs remarques	26
5.3	Le projet de port de loisirs	27
5.3.1	L'historique du projet	27
5.3.2	L'état actuel du dossier	28
5.3.3	L'assiette foncière du projet et le contentieux en cours	30
5.3.4	Le coût du projet	31
5.3.5	L'enquête publique et son coût	31
5.3.6	Les indemnités des commissaires enquêteurs et le contentieux en cours	32
5.3.7	Les insuffisances relevées	32
5.4	Le réaménagement du centre-bourg	33
5.4.1	Les opérations de maîtrise du foncier	33
5.4.2	Le coût de l'opération	35
5.4.3	L'impact sur la trésorerie de la commune	35

Recommandations

- Veiller à un suivi rigoureux des investissements.
- Faire évoluer le système d'information et de gestion informatique de la commune.

L'examen de la gestion de la commune de Brétignolles-sur-Mer a porté sur les sujets suivants :

- le suivi des observations du précédent contrôle,
- la fiabilité des comptes et qualité de l'information financière,
- l'analyse financière,
- la politique foncière et immobilière de la commune.

1 Présentation de la commune

Brétignolles-sur-Mer est une station balnéaire de 4 183 habitants en 2012 (soit une augmentation de 20 % par rapport à 2009). Son maire est M. Christophe CHABOT depuis mars 2001.

De 1997 à 2009, elle faisait partie de la communauté de communes Côte de Lumière qui a fusionné avec la communauté de communes Atlancia pour donner naissance au 1^{er} janvier 2010 à la communauté de communes du Pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie.

Brétignolles-sur-Mer est essentiellement tournée vers le tourisme, dispose de 13 kilomètres de côtes et six plages, de plusieurs campings et hôtels, mais doit également sa notoriété à son spot de surf. La commune souhaite encore se développer dans cette voie avec la construction d'un port de plaisance qui est le projet phare de la municipalité, et celui qui a suscité le plus de controverse.

2 Suivi des observations du contrôle précédent

Dans son rapport d'observations définitives du 15 mars 2007, la chambre avait formulé plusieurs observations sur la gestion de la collectivité au cours des années 1997 et suivantes.

2.1 Le budget annexe de la zone d'activité du Peuple

2.1.1 Les observations du précédent rapport

Lors du précédent contrôle, la chambre avait relevé que le principal point à surveiller était la situation financière de la zone d'activités (ZA) du Peuple. Le déficit d'environ 1 M€ de ce budget annexe était alors supérieur à la capacité d'autofinancement nette (CAF) de la commune (747 631 € en 2005).

La chambre avait en outre observé que cette zone avait été réalisée sans l'intervention de la communauté de communes Côte de Lumière à laquelle la commune appartenait. L'intercommunalité n'avait donc pas joué pleinement son rôle, comme la chambre l'avait également indiqué dans son rapport d'observations consacré à la communauté de communes.

La chambre relevait également que cette opération serait, in fine, déséquilibrée compte tenu du prix de vente du terrain sur cet espace.

2.1.2 Les suites apportées par la collectivité

La chambre a pu vérifier que la comptabilité de la ZA est tenue conformément aux dispositions de l'instruction M14. Lors de la période sous revue, la commune a commercialisé 12 terrains pour un montant total de 350 618,20 €. Aucune cession n'a été réalisée en 2012.

Fin 2012 l'écart entre le montant des dépenses réalisées et les ventes de terrains s'élevait à 461 503 €. Afin de financer l'opération, un prêt d'un montant de 500 k€² a été réalisé le 17 décembre 2009 à taux fixe de 3,68 %. Il s'ajoute à un premier emprunt, d'un montant de 700 k€, réalisé le 8 juillet 2005, sur une durée de dix ans, au taux annuel fixe de 3,03 % contracté pour les travaux de viabilisation de la ZA.

Au total, fin 2012, la trésorerie de ce budget annexe (BA) est déficitaire à hauteur de 829 490,35 € (solde du compte 451).

L'évolution de la situation budgétaire du budget annexe de la zone d'activités du Peuple a donc été globalement défavorable, puisqu'il en résulte un déficit que le budget principal prendra en charge en 2014.

Par ailleurs, suite à la modification des statuts de la communauté de communes du Pays de Saint-Gilles Croix de Vie, qui intègrent désormais les zones d'activités communales existantes, toute extension éventuelle de cette ZA se fera sous la maîtrise de la communauté de communes.

² 1 k€ est égal à 1 000 euros.

2.2 Les relations avec l'association Brétignolles Animation

La chambre avait relevé des manquements dans le suivi de cette association : l'absence de convention alors que le montant de la subvention dépassait 23 000 €, et la participation des membres du conseil d'administration au conseil municipal délibérant sur le vote de la subvention.

L'association « Brétignolles Animation » a été créée en 2001 sur proposition du bureau municipal pour organiser des manifestations culturelles, et notamment du festival musical de « La 7^{ème} Vague ». Son conseil d'administration est composé de six représentants du conseil municipal désigné par le maire et de sept membres extérieurs.

L'association est financée par les recettes d'exploitation qu'elle perçoit à l'occasion du festival musical de « La 7^{ème} Vague », mais aussi par des aides de la commune, sous la forme de subventions (reprises dans le tableau ci-après) mais également de prestations en nature, telle que la mise à disposition consentie à titre gratuit de la gendarmerie saisonnière de la commune, pour une période allant du 1^{er} septembre de chaque année au 15 juin de l'année suivante.

La subvention versée, qui comprend à partir de 2010 un montant supplémentaire relatif au financement d'un emploi-tremplin, s'élève, à partir de cette date à 24 530 €. Dès lors, la commune aurait dû conclure une convention avec l'association.

Tableau 1 - Montant des subventions versées par la commune à Brétignolles Animation (en €)

Subventions versées à Brétignolles Animation	2008	2009	2010	2011	2012	2013
BRÉTIGNOLLES ANIMATIONS	15 000	15 000	24 530	34 580	23 859	43 894
<i>Dont emploi tremplin</i>	-	-	4 530	4 580	3 859	3 894
<i>Dont subvention exceptionnelle</i>	-	-	-	-	-	20 000

Source : commune de Brétignolles sur Mer

Par ailleurs, les aides versées sous forme de mise à disposition de matériel, d'équipement ou de salle doivent être considérées comme des subventions.

Les moyens communaux mis à disposition de l'association « Brétignolles Animation » pour l'organisation du Festival « La 7^{ème} Vague » font l'objet de relevés relativement détaillés réalisés par les services communaux : un relevé « des temps passés par les agents communaux » pour l'organisation du festival, un relevé horaire des véhicules communaux utilisés et un relevé du coût des fournitures.

Ces relevés permettent de constater les montants de ces mises à disposition :

Tableau 2 - Etats des prestations en nature réalisées par la commune sur la période (personnel, équipements, matériaux)

Prestations en nature au profit de Brétignolles Animation	2008	2009	2010	2011	2012
Temps passé par les agents communaux :					
Nombre d'agents	14	15	nr	nr	nr
Nombre d'heures	582,75	605,5	595,5	520,25	614,75
Valorisation	15 151,50 €	16 159,50 €	16 674,00 €	15 087,25 €	18 442,50 €
Relevé horaire des véhicules communaux :					
Nombre de véhicules	9	8	4	4	4
Nombre d'heures	418,75	435	394,75	322,75	423,75
Valorisation	19 637,38 €	17 878,00 €	22 001,38 €	18 352,75 €	25 799,75 €
Relevé des coûts de fournitures :					
Matériaux divers	3 260,00 €	270,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Coût total pour la commune	38 048,88 €	34 307,50 €	38 675,38 €	33 440,00 €	44 242,25 €

Source : réponse de la commune de Brétignolles sur Mer

Concernant les locaux de la gendarmerie mis à disposition de l'association, la collectivité a fourni un tableau récapitulatif de la mise à disposition des locaux de la gendarmerie (reproduit ci-dessous). Il y apparaît que, si le remboursement était prévu dans la convention en 2007 et 2008, il n'a cependant été réalisé qu'en 2008. A partir de septembre 2008, le remboursement par l'association à la commune a été supprimé. Le coût de cette mise à disposition n'est donc pas valorisé par la collectivité.

Convention Mairie/ Brétignolles Animations				
Convention	Dates	Locaux concernés	Remboursement des frais à la Ville prévu dans la convention	Montant remboursé
x	01/01/2007-01/06/2007	bureaux et logements	prévu	
x	01/09/2007-15/06/2008	bureaux et logements	prévu	804,94 €
x	01/09/2008-15/06/2009	bureaux et logements	non prévu	
x	01/09/2009-15/06/2010	logement 2	non prévu	
x	01/02/2011-15/06/2011	logements 2 et 3	non prévu	

Source : réponse de la commune

Les aides versées par la commune dans le cadre du subventionnement et de l'emploi-tremplin s'élèvent en moyenne annuelle à 22 600 €.

Les prestations en nature viennent augmenter ces montants de 38 000 € en moyenne.

Au total, les montants versés par la commune à l'association s'établissent à plus de 60 000 € annuels, sans même que la mise à disposition de locaux soit valorisée.

Tableau 3 - Récapitulatif des aides versées à Brétignolles Animations

	2008	2009	2010	2011	2012
Prestations en nature	38 049 €	34 308 €	38 675 €	33 440 €	44 242 €
Subventions	15 000 €	15 000 €	24 530 €	34 580 €	23 859 €
Mise à disposition de locaux	Non valorisée				
TOTAL	53 049 €	49 308 €	63 205 €	68 020 €	68 101 €

Source : commune de Brétignolles sur Mer

A la suite du contrôle de la Chambre, la commune a pris une délibération et signé une nouvelle convention en juin 2014 avec l'association, qui intègre désormais toutes les formes d'aides de la commune y compris les facilités à titre gratuit comme la mise à disposition de locaux, de personnel ou de matériel qui seront valorisées.

3 Fiabilité des comptes

La qualité des comptes a été examinée afin de s'assurer que la commune de Brétignolles-sur-Mer donne une image complète et fidèle de sa situation financière et qu'elle satisfait aux obligations de régularité, de prudence, de sincérité et de permanence des méthodes.

3.1 Les informations financières et budgétaires

3.1.1 L'impact des budgets annexes

En 2013, la gestion budgétaire est organisée autour d'un budget principal et de huit budgets annexes (BA) consacrés aux lotissements pour cinq d'entre eux, à la zone artisanale du Peuple, à l'aménagement du centre bourg et au port de plaisance.

Tenu selon l'instruction comptable M14, le budget principal concentre, en 2012, 95 % des charges de gestion et 88 % des produits de gestion.

Les budgets annexes consacrés aux lotissements sont tenus selon l'instruction comptable M14. Les plus anciens, dédiés à la zone artisanale du Peuple et au lotissement du Rochas Blanchard (inactif depuis 2009), datent de 1996. Le BA du port de plaisance, tenu selon la nomenclature M4, a été créé en 2004 par délibération du 17 décembre 2003. En 2005, quatre nouveaux BA lotissements ont été créés : la Péraie, la Tréviillère, la Bretelière et la Roulière. Le BA aménagement du centre-bourg tenu selon la nomenclature M14 a été créé par délibération du 3 février 2010.

3.1.2 La clôture des BA lotissements la Péraie, la Roulière et la Tréviillère

Par délibération n° 2012-117 du 11 avril 2012, le conseil municipal a approuvé la clôture, au 31 décembre 2012, des BA lotissements de la Péraie, la Roulière et la Tréviillère, les travaux d'aménagement des deux premiers étant désormais achevés et l'ensemble des cessions immobilières ayant été réalisées ; pour la Tréviillère, l'opération

d'aménagement étant abandonnée. Cependant, aucune écriture comptable n'a été passée en 2012.

Pour permettre la réalisation de ces écritures en 2013, une nouvelle délibération (n° 2013-093) a été adoptée le 3 avril 2013, décidant la reprise des déficits par le budget principal et la réintégration de l'actif et du passif dans le budget principal. La vérification des écritures de clôture n'appelle pas d'observation particulière.

Ces opérations de clôture mettent en évidence un déficit de 133 458,78 € qui a été reporté sur le budget principal par le biais des subventions de clôture suivantes :

- BA la Péraie : - 5 015,07 €
- BA la Roulière : - 125 042,52 €
- BA la Trévière : - 3 401,20 €.

L'instruction budgétaire et comptable M14 (Tome II, titre 3, chapitre 3, § 3 « Stocks de terrains ») prévoit par ailleurs que « dès lors qu'une comptabilité de stocks est tenue, une balance des stocks est transmise, en fin d'exercice, au comptable pour lui permettre de comptabiliser les opérations relatives à la variation des stocks ». Cette balance indique, par compte, la valeur du stock au 1^{er} janvier de l'exercice et au 31 décembre de l'exercice.

Ces balances de stocks des budgets annexes n'ont pas été transmises au comptable de la commune.

3.1.3 La qualité de l'information financière

3.1.3.1 *La production des documents budgétaires*

L'analyse de l'information délivrée dans les annexes aux documents budgétaires a pour but d'apprécier si la commune remplit bien ses obligations en matière de transmission des informations obligatoires à ses administrés et à ses élus. Elle est appréciée au travers de deux éléments : le respect de la production des documents annexes aux comptes, et la transmission d'informations financières et de gestion des services publics.

Si la présentation des plus récents budgets primitifs du budget principal n'appelle pas d'observation particulière, un certain nombre de remarques peuvent être formulées sur la présentation des comptes administratifs. Elles sont avant tout liées à la forme, et affectent la bonne information de l'assemblée délibérante et du public.

Les annexes au compte administratif

L'article R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) liste les états à annexer aux documents budgétaires en application de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 2313-1.

Les annexes, pourtant obligatoires, des comptes de la commune ne sont pas toujours fournies et leur contenu ne respecte pas le cadre de présentation fixé par la nomenclature M14. Il apparaît que des informations relatives au budget principal s'avèrent manquantes et obèrent la bonne information budgétaire de l'assemblée délibérante et du public. Ces remarques valent également pour l'ensemble des budgets annexes, pour lesquels aucune annexe n'est jointe.

C'est le cas de l'état du personnel et des garanties d'emprunt, mais également de la liste des concours aux associations qui, quand elle existe entre 2008 et 2012, ne mentionne pas les prestations en nature consenties.

Certes, un certain nombre d'annexes ne sont pas produites ou renseignées dans les documents car elles sont sans objet, toutefois, l'absence, ou le manque de lisibilité de certains documents, pourtant essentiels à la bonne compréhension et l'analyse de la situation financière, nuisent à la qualité de l'information du conseil municipal et du public, et gênent la délibération et la décision budgétaire.

L'état des subventions

Aux termes de l'article L. 2313-1 du CGCT, la collectivité doit annexer au compte administratif « *la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions* ».

Si la commune présente bien une liste des subventions allouées aux associations en annexe de son compte administratif, celle-ci n'est pas conforme aux dispositions. En effet, cet état se limite aux seules subventions, alors que devraient aussi être listés les avantages en nature accordés, tels que la mise à disposition de locaux, de matériel ou encore de personnel.

A plusieurs reprises, il est apparu que la commune accordait de telles prestations à l'association Brétignolles Animation (locaux et matériel) pour l'organisation du festival musical « La 7^{ème} Vague » (cf. supra suites du précédent contrôle). Ces concours doivent être répertoriés au même titre que les subventions financières.

De surcroît, l'information délivrée en annexe des documents budgétaires s'avère incomplète, des omissions et des imprécisions étant relevées. Les concours en nature attribués aux associations et aux organismes ne figurent pas dans l'état annexé au compte administratif.

La qualité globale des informations budgétaires et financières portées à la connaissance du conseil municipal doit être améliorée.

3.1.4 La qualité des prévisions budgétaires

3.1.4.1 Les conditions de l'exécution budgétaire en fonctionnement et en investissement

L'analyse de l'exécution du budget renvoie à la question de la sincérité des évaluations budgétaires et donc à la question de l'équilibre budgétaire.

Les réalisations en fonctionnement du budget principal traduisent une prévision budgétaire satisfaisante, sauf sur la dernière année, et n'appellent pas d'observation particulière.

Il n'en est pas de même pour l'investissement.

Tableau 4 – Budget Principal - Taux de réalisation des prévisions budgétaires - Investissement

Budget Principal-Section d'investissement						
	Dépenses			Recettes		
	Prévisions (BP+DM+RAR)	Réalisations	Taux de réalisation	Prévisions (BP+DM+RAR)	Réalisations	Taux de réalisation
2008	6 577 924	6 274 808	95 %	6 274 075	6 365 880	101 %
2009	5 351 896	4 040 555	75 %	4 641 609	1 314 761	28 %
2010	8 781 340	8 094 004	92 %	8 344 356	5 652 051	68 %
2011	12 770 151	7 503 039	59 %	11 493 278	4 187 069	36 %
2012	10 919 758	9 313 842	85 %	10 919 758	4 809 349	44 %

Source : budget

La commune ne gère pas ses investissements dans le cadre des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP/CP), mais inscrit chaque année la totalité des crédits et des financements nécessaires pour réaliser les opérations, et cela indépendamment du rythme d'exécution.

Ce mode de fonctionnement a pour corollaire des taux moyen de réalisation des dépenses de 79 %, et des recettes de 54 %, sur la période contrôlée.

Tableau 5 - BA Port de plaisance - Taux de réalisation des prévisions budgétaires - Fonctionnement

BA Port de plaisance-Section de fonctionnement						
	Dépenses			Recettes		
	Prévisions (BP+DM+RAR)	Réalisations	Taux de réalisation	Prévisions (BP+DM+RAR)	Réalisations	Taux de réalisation
2008	40 000	14 474	36 %	59 943	0	0 %
2009	158 700	30 751	19 %	193 118	10 145	5 %
2010	123 400	25 889	21 %	178 423	0	0 %
2011	121 743	80 904	66 %	202 656	0	0 %
2012	252 800	185 660	73 %	414 617	0	0 %

Source : budget

Tableau 6 - BA Port de plaisance - Taux de réalisation des prévisions budgétaires - Investissement

BA Port de plaisance-Section d'investissement-						
	Dépenses			Recettes		
	Prévisions (BP+DM+RAR)	Réalisations	Taux de réalisation	Prévisions (BP+DM+RAR)	Réalisations	Taux de réalisation
2008	469 025	196 136	42 %	562 904	0	0 %
2009	2 194 350	429 416	20 %	2 532 365	500 000	20 %
2010	2 471 530	809 097	33 %	2 690 961	0	0 %
2011	1 969 807	472 296	24 %	2 998 334	0	0 %
2012	2 352 200	15 062	1 %	3 853 024	1 841 300	48 %

Source : budget

Les données des tableaux ci-dessus permettent de constater que pour le BA Port de plaisance :

- les réalisations en fonctionnement atteignent des niveaux très faibles (48 % en moyenne en dépenses). Les dépenses sont surévaluées en personnel et frais de publication et publicité, et, en recettes, les prévisions de participations versées par la commune ne sont jamais réalisées ;

- les réalisations en investissement sont tout aussi peu satisfaisantes, se situant en moyenne à 20 % en dépenses, parfois nettement en dessous.

En dépenses, les frais d'études et d'achat de terrains sont surévalués et/ou reportés alors que l'achat du terrain de la Normandelière est systématiquement reporté, jusqu'en 2012 où il est inscrit en restes à réaliser. En recettes, seuls les emprunts réalisés en 2009 et 2012 ont pu être inscrits.

Cette situation est principalement due aux aléas subis par le projet de port de plaisance qui a dû être repoussé suite aux conclusions négatives de l'enquête publique.

Néanmoins la chambre recommande à la commune de mettre en place un suivi plus rigoureux de ses investissements.

3.1.4.2 Les restes à réaliser (RAR)

L'article R. 2311-11 du CGCT définit les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice comme des « dépenses engagées non mandatées et des recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre ».

Dans le cas de Brétignolles-sur-Mer, les états des RAR de l'année achevée, prévus par l'instruction budgétaire et comptable M14, sont effectivement produits par l'ordonnateur à la clôture de chaque exercice, et les montants des RAR n-1 sont correctement inscrits dans les budgets primitifs jusqu'en 2013. Les montants globaux sont présentés dans le tableau suivant.

Tableau 7 - Etat des restes à réaliser (en €)

DEPENSES	RAR 2008	RAR 2009	RAR 2010	RAR 2011	RAR 2012
Budget principal	834 025	537 958	2 399 145	904 788	1 191 410
Budget annexe port de plaisance	-	1 068 430	1 390 000	240 000	2 075 681
RECETTES	RAR 2008	RAR 2009	RAR 2010	RAR 2011	RAR 2012
Budget principal	510 595	175 807	352 118	133 514	158 228
Budget annexe port de plaisance	-	-	-	-	-

Source : comptes administratifs et états de restes

Les montants des RAR sont justifiés par les engagements correspondants à travers les états de restes fournis lors de l'instruction, pour chacun des budgets concernés (principal et port de plaisance). Un contrôle a permis de s'assurer de la justification des RAR. Pour la période 2008-2012, en dépenses comme en recettes d'investissement, les opérations, principalement d'équipement sont toutes identifiées.

Il apparaît que le logiciel comptable de la commune, qui sert également à la gestion des pièces de marché, ne permet pas de retrouver aujourd'hui le montant des restes à réaliser indiqué, sauf à reprendre toutes les opérations, marché par marché et lot par lot, en calculant le solde au vu des états d'acompte au 31 décembre de l'année.

Par contre, pour les engagements qui ne relèvent pas de marché, toutes les pièces justificatives (bons de commande et/ou factures correspondants) ont pu être fournies.

Si les montants des RAR sont présentés de manière exhaustive et sont justifiés par les engagements correspondants à travers les états de restes fournis chaque année en annexe aux comptes administratifs, **la chambre invitait néanmoins la commune à faire évoluer son système d'information, notamment en matière de suivi des marchés.**

A la suite du présent contrôle, la commune a informé la Chambre que les crédits nécessaires à l'acquisition d'un nouveau système d'information avaient été inscrits au budget 2014.

3.2 La fiabilité des comptes

3.2.1 La comptabilité d'engagement

Conformément à l'article L. 2342-2 du CGCT et à l'arrêté interministériel du 26 avril 1996, la tenue d'une comptabilité d'engagement au sein de la comptabilité administrative est une obligation qui incombe à l'exécutif de la collectivité.

Cette comptabilité, mise en œuvre dans les services de la commune, permet de dégager, en fin d'exercice, le montant des restes à réaliser ; elle rend possible les rattachements de charges et de produits. Toutefois, son outil informatique n'a pas permis à la commune de produire des fichiers de titres et de mandats incluant notamment les dates d'engagement. En outre, il n'existe pas de guide des procédures (budget, comptabilité, commande, marchés...) au sein de la collectivité.

La rédaction d'un guide ou d'un référentiel de procédure permettrait à la collectivité d'initier une démarche d'analyse du dispositif de contrôle interne comptable et financier, au moins concernant les processus et procédures majeurs et à forts enjeux financiers.

3.2.2 Le rattachement des charges et des produits à l'exercice

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le respect du principe d'indépendance des exercices implique que soient conduites, à la fin de chaque exercice, les opérations de régularisation permettant le rattachement des charges et des produits.

En application des dispositions du tome II de l'instruction budgétaire et comptable M14, cette procédure vise à réintroduire, dans le résultat de la section de fonctionnement de l'exercice, la totalité des recettes et des dépenses devant y figurer.

La comptabilité des engagements est matérialisée par un état des produits et des charges rattachés à l'exercice précédent, des mises en recouvrement et en paiement intervenues durant l'exercice. Cet état est établi et émargé par l'ordonnateur et transmis au comptable.

A Brétignolles-sur-Mer, aucun compte de rattachement de charges et produits n'a été utilisé sur la période sous revue. Les services de l'ordonnateur n'ont pas pu produire la comptabilité des dépenses et recettes rattachées, et les comptes administratifs ne portent aucune indication dans les colonnes réservées à cet effet. La procédure de rattachement des charges n'aurait été mise en œuvre qu'à compter de l'exercice 2012.

3.3 Le suivi du patrimoine

3.3.1 L'inventaire

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait relevé que la collectivité ne tenait aucun registre d'inventaire. Le travail d'inventaire a donné lieu à une importante remise à plat en 2012. Le fichier d'inventaire du budget principal, au 31 décembre 2012, a été fourni par la commune. Il existe également un inventaire pour le budget annexe Port de plaisance qui serait en cours de vérification auprès des services de la Trésorerie, mais n'a pas été fourni.

Sur la forme, l'inventaire produit par la commune comprend toutes les rubriques attendues (numéro et libellé d'inventaire, date et valeur d'achat, cumul d'amortissement, valeur nette). Le fichier est exploitable, les immobilisations sont classées chronologiquement et un numéro d'inventaire est attribué à chaque immobilisation.

Néanmoins, un certain nombre d'incohérences peuvent être relevées :

- des immobilisations en cours engagées avant 2009 figurent toujours à l'inventaire.

Tableau 8 - Immobilisations en cours engagées avant 2009

N° inventaire	N° et libellé tiers	Valeur d'achat	Date	Valeur nette
Compte 2313- Immobilisations corporelles en cours-Constructions				
2007-BATI-004	N° 767 Travaux	217,05	2007	217,05
2008-BATI-003	N° 757 Restaurant scolaire	1 199 410,00	2008	1 199 410,00
Compte 2315- Immobilisations corporelles en cours-Installations matériel et outillages techniques				
VOIRIE 2006	N° 815 VOIRIE	59,97	2003	59,97
2008-BATI-009	N° 779 Mission coordination santé restaurant scolaire	655,67	2008	655,67
2008-BATI-002	N° 780 Fonds de commerce-Bar-annexe	4 795,96	2008	4 795,96
2008-TERR-007	N° 782 Parc paysager des Morinières	387,05	2008	387,05
VOIRIE Rattaché à VOIRIE	N° 784 Voirie 2007	101 189,51	2008	101 189,51
2008-MATT-004	N° 785 PLUVIAL	40 332,83	2008	40 332,83
VOIRIE Rattaché à VOIRIE	N° 786 INSERS VOIRIE PARKING PERAIE	1 122 757,20	2008	1 122 757,20

- le montant de la valeur nette comptable de certains biens ne correspond pas à la déduction entre valeur brute et amortissement. C'est le cas aux comptes 21578 « Autre matériel et outillage de voirie », 2182 « Matériel de transports » et 2184 « Mobilier écoles ».

Tableau 9 - Valeur nette comptable - Calculs erronés

Compte	Valeur brute	Amortissements cumulés	VNC	VNC recalculée
21578-Autre matériel et outill de voirie	417 968,84	169 226,72	255 821,77	248 742,12
2158-Autres installations, matériel et outillage techniques	11 129 027,24	111 803,80	11 017 324,35	11 017 223,44
2182-Matériel de transports	712 177,32	129 008,19	565 675,56	583 169,13
2184-Mobilier écoles	244 769,25	25 334,10	216 662,38	219 435,15
<i>Ecart total</i>				<i>13 085,78</i>

3.3.2 Concordance entre l'état de l'actif et l'inventaire

Il doit y avoir une exacte correspondance entre le contenu de l'inventaire de la collectivité et le fichier des immobilisations tenu par le comptable, fichier qui lui permet d'établir l'état de l'actif à joindre au compte de gestion.

La liste des immobilisations (à jour au 31 décembre 2012) transmise par la collectivité en cours d'instruction présente quelques incohérences avec l'état de l'actif fourni par le comptable. Le rapprochement opéré entre ces documents fait en effet apparaître des discordances.

Tableau 10 - Incohérences avec l'état de l'actif

Budget Principal 2012	Total des valeurs brutes	Amortissements cumulés	Valeurs nettes comptables
Etat de l'actif	63 581 293,44	983 641,04	62 597 652,40
Inventaire ordonnateur	63 551 192,39	1 077 988,28	62 460 118,33
Différence	- 30 101,05	94 347,25	- 137 534,08

L'état de l'actif produit par le comptable au 31 décembre 2012 présente une différence de valeur brute des immobilisations de 30 101,05 € supérieure à celle constatée dans l'inventaire. L'écart représente 10 % du montant des amortissements cumulés inscrit à l'état de l'actif.

En cours de contrôle, la chambre relevait les efforts entrepris par la collectivité depuis le dernier contrôle et l'invitait à poursuivre cette action de suivi de son patrimoine et d'adaptation de ses procédures pour améliorer le suivi de ses biens en relation avec le comptable public. La commune s'est engagée à poursuivre ses efforts en ce sens.

4 Analyse financière

L'analyse financière sera appréciée au vu des éléments suivants :

Comme le montre le tableau suivant, la croissance de la population est forte sur la période.

Tableau 11 - Croissance de la population

	2009	2010	2011	2012	Evol. 2009/2012
Nbre d'habitants au 1 ^{er} janvier	3 525	3 728	3 956	4 183	18,66 %

Source : logiciel d'analyse financière des CRC

La répartition de la population de 15 ans ou plus par catégories socio-professionnelles fait apparaître une majorité de retraités et d'inactifs par rapport aux actifs.

Tableau 12 - Répartition par catégories socio professionnelles

Population 15 ans ou + par CSP	2009		1999	
Agriculteurs exploitants	20	0,55	40	1,70
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	144	3,98	172	7,31
Cadres et professions intellectuelles supérieures	108	2,99	48	2,04
Professions intermédiaires	376	10,40	204	8,67
Employés	404	11,17	260	11,05
Ouvriers	332	9,18	232	9,86
Retraités	1860	51,44	980	41,67
Autres personnes sans activité professionnelle	372	10,29	416	17,69
	3 616	100 %	2352	100%

Source : Insee

Par rapport au recensement de 1999, la proportion de retraités a crû de plus de 10 % et celle de personnes sans activité professionnelle de plus de 7 %. L'augmentation du nombre des retraités est plus rapide que celle des autres catégories. En matière de logement, la répartition entre résidences principales et résidences secondaires penche très largement en faveur des secondes.

Tableau 13 - Répartition entre résidences principales et résidences secondaires

Nombre total de logements en 2009	Part des résidences principales en 2009	Part des résidences secondaires (y compris les logements occasionnels) en 2009
7 340	27 %	72,3 %

Source : Insee

4.1 La situation financière à fin 2012

4.1.1 La formation de l'autofinancement et le résultat

Les produits de gestion sont supérieurs aux charges, mais celles-ci augmentent plus rapidement, + 35,8 % sur la période considérée, contre + 21 % pour les produits. Malgré cet effet ciseaux sur les produits et les charges, l'excédent brut de fonctionnement est stable, alors que la capacité d'autofinancement brute (CAF), impactée par la forte dégradation du résultat financier (+ 110 % de 2009 à 2012) suite à l'opération d'aménagement du centre bourg, diminue. De 37,2 % des recettes de fonctionnement en 2009, elle n'est plus que de 26,5 % en 2012.

Parmi les charges de gestion, ce sont les charges à caractère général qui évoluent le plus (+ 72 % sur la période considérée).

Tableau 14 - Formation de l'autofinancement

en €	2009	2010	2011	2012	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	3 398 144	3 179 139	3 254 750	3 535 404	1,3 %
+ Ressources d'exploitation	475 111	482 130	524 666	1 040 087	29,8 %
= Produits "flexibles" (a)	3 873 256	3 661 269	3 779 416	4 575 491	5,7 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 812 859	2 372 141	2 328 021	2 345 072	9,0 %
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	0	59 243	256 882	101 939	N.C.
= Produits "rigides" (b)	1 812 859	2 431 384	2 584 903	2 447 011	10,5 %
Production immobilisée, travaux en régie (c)	106 323	69 989	0	0	- 100,0 %
= Produits de gestion (a+b+c = A)	5 792 437	6 162 642	6 364 319	7 022 501	6,6 %
Charges à caractère général	1 230 636	1 272 233	1 403 567	2 117 047	19,8 %
+ Charges de personnel	1 788 497	1 916 060	1 965 613	2 042 208	4,5 %
+ Subventions de fonctionnement	146 857	133 566	280 745	222 956	14,9 %
+ Autres charges de gestion	179 799	164 432	190 026	160 705	- 3,7 %
= Charges de gestion (B)	3 345 788	3 486 291	3 839 952	4 542 916	10,7 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	2 446 649	2 676 351	2 524 368	2 479 585	0,4 %
<i>en % des produits de gestion</i>	42,2%	43,4%	39,7%	35,3%	
+/- Résultat financier (réel seulement)	-283 939	-308 929	-394 607	-596 961	28,1 %
+/- Autres produits et charges excep. réels	-8 063	21 151	571	-21 641	39,0 %
= CAF brute	2 154 646	2 388 572	2 130 332	1 860 983	- 4,8 %
<i>en % des produits de gestion</i>	37,2%	38,8%	33,5%	26,5%	

Source : logiciel d'analyse financière des CRC

Au final, le résultat de la section de fonctionnement est en baisse de près de 24 % sur la période.

Tableau 15 - Formation du résultat

en €	2009	2010	2011	2012	Var. annuelle moyenne
CAF brute	2 154 646	2 388 572	2 130 332	1 860 983	- 4,8 %
- Dotations nettes aux amortissements	104 159	196 924	238 387	302 317	42,6 %
= Résultat section de fonctionnement	2 050 487	2 191 648	1 891 946	1 558 666	- 8,7 %

Source : logiciel d'analyse financière des CRC

4.1.2 Le financement des investissements

L'annuité en capital de la dette ayant fortement augmenté (+ 64 % sur la période sous revue), la CAF nette³ est en diminution (- 56 %), de même que les recettes d'investissement hors emprunt. En conséquence, le financement propre disponible⁴ diminue (- 13 % sur la période sous revue), et ne couvre désormais que 26,6 % des dépenses d'équipement.

Le besoin de financement en 2012 s'élève à 5 192 328 €, en très forte hausse, et n'est pas totalement couvert par les emprunts, au prix d'une dégradation forte du fonds de roulement global⁵.

³ CAF nette : capacité d'autofinancement brute dont on a déduit le remboursement de la dette en capital.

⁴ Le financement propre disponible est égal à la capacité d'autofinancement nette (ou disponible) + les ressources définitives d'investissement.

⁵ Le fonds de roulement net global représente la différence entre les ressources à long terme (supérieures à un an) et les emplois à long terme : le surplus entre ces deux grandeurs est destiné à financer le besoin du fonds de roulement.

Tableau 16 - Financement des investissements

en €	2009	2010	2011	2012	<i>Cumul sur les années</i>
CAF brute	2 154 646	2 388 572	2 130 332	1 860 983	8 534 534
- Annuité en capital de la dette	606 458	717 584	792 712	998 137	3 114 891
= CAF nette ou disponible (C)	1 548 188	1 670 988	1 337 620	862 846	5 419 643
Taxes locales d'équipement et d'urbanisme	219 638	191 669	126 511	228 074	765 892
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	567 211	286 068	451 975	709 331	2 014 586
+ Subventions d'investissement reçues	287 861	748 351	112 540	43 231	1 191 983
+ Produits de cession	74 263	6 092	236 410	16 200	332 965
+ Autres recettes	0	0	0	0	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1 148 974	1 232 180	927 436	996 836	4 305 425
= Financement propre disponible (C+D)	2 697 162	2 903 167	2 265 057	1 859 682	9 725 068
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	98,3 %	73,0 %	46,8 %	26,6 %	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 743 181	3 978 012	4 835 402	6 993 575	18 550 170
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	258 981	517 423	736 447	130 720	1 643 571
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	900	0	0	0	900
- Participations et inv. financiers nets	0	0	0	0	0
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	0	0	0	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-678	325	0	-161	-514
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-305 222	-1 592 593	-3 306 793	-5 264 452	-10 469 059
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	-50 688	72 123	21 436
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-305 222	-1 592 593	-3 357 480	-5 192 328	-10 447 623
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	33 308	3 523 143	3 000 000	3 000 172	9 556 623
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-271 914	1 930 550	-357 480	-2 192 156	- 891 000

Source : logiciel d'analyse financière des CRC

4.1.3 La dette et la trésorerie

Le stock de dette est en forte augmentation, il a doublé sur la période, mais la capacité de désendettement de la commune⁶ exprimée en années, 7,5 années, bien que légèrement supérieur aux moyennes, n'appelle pas de remarques particulières.

Tableau 17 - Dette

en €	2009	2010	2011	2012	Var. annuelle moyenne
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	283 945	308 934	394 611	596 965	28,1%
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	4,1 %	3,2 %	3,3 %	4,3 %	
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	6 939 287	9 744 521	11 951 809	13 954 005	26,2%
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	3,2	4,1	5,6	7,5	

Source : logiciel d'analyse financière des CRC

A l'inverse, conséquence d'une politique d'investissement active qui n'est pas entièrement couverte par les emprunts et l'autofinancement, le fonds de roulement de la commune s'est fortement dégradé.

Tableau 18 - Fonds de roulement

au 31 décembre en €	2009	2010	2011	2012	Var. annuelle moyenne
Dotations, réserves et affectations	35 343 208	37 871 432	40 641 566	43 470 916	7,1 %
+/- Différences sur réalisations	-25 213	-28 396	9 864	18 464	N.C.
+/- Résultat (fonctionnement)	2 050 487	2 191 648	1 891 946	1 558 666	-8,7 %
+ Subventions	2 109 187	2 857 538	2 970 078	3 013 309	12,6 %
= Ressources propres élargies	39 477 669	42 892 222	45 513 453	48 061 355	6,8 %
+ Dettes financières (hors obligations)	6 939 287	9 744 521	11 951 809	13 954 005	26,2 %
= Ressources stables (E)	46 416 956	52 636 743	57 465 262	62 015 360	10,1 %
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	42 446 124	43 534 860	44 472 692	46 072 244	2,8 %
+ Immobilisations en cours	3 476 459	6 676 959	10 874 439	16 089 265	66,6 %
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	2 253	2 253	2 253	2 253	0,0 %
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors BA, CCAS et caisse des écoles)	0	0	50 688	-21 436	N.C.
= Emplois immobilisés (F)	45 924 835	50 214 072	55 400 072	62 142 326	10,6 %
= Fonds de roulement net global (E-F)	492 121	2 422 671	2 065 191	-126 966	N.C.
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>49,5</i>	<i>233,0</i>	<i>178,0</i>	<i>-9,0</i>	

Source : logiciel d'analyse financière des CRC

⁶ Se calcule par l'encours de dette divisé par la CAF brute : combien d'années seraient nécessaires pour rembourser la dette si toute la CAF brute y était consacrée.

Si jusqu'en 2011, la trésorerie et le fonds de roulement étaient suffisants, à partir de 2012 la trésorerie de la commune au 31 décembre devient négative.

Tableau 19 - Trésorerie au 31 décembre

au 31 décembre en €	2009	2010	2011	2012
Fonds de roulement net global	492 121	2 422 671	2 065 191	- 126 966
- Besoin en fonds de roulement global	-637 140	702 557	1 184 940	309 607
Trésorerie nette	1 129 261	1 720 114	880 250	- 436 573
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>113,6</i>	<i>165,4</i>	<i>75,9</i>	<i>- 31,0</i>

Source : logiciel d'analyse financière des CRC

En conclusion, la commune s'est lancée dans une politique d'investissement active, mais dont les conséquences ne sont pas toujours maîtrisées. La capacité d'autofinancement est impactée par la dégradation du résultat financier. La commune s'est endettée, tout en dégradant son fonds de roulement.

4.2 La fiscalité

4.2.1 Part de la fiscalité dans les produits de gestion

Comme le montre le tableau ci-dessous, la part des ressources fiscales dans les produits de gestion de la commune diminue sur la période.

Tableau 20 - Fiscalité et produits de gestion

En €	2009	2010	2011	2012	Evol. 2009/2012
Produits de gestion	5 792 437	6 162 642	6 364 319	7 022 501	21,24 %
Ressources fiscales propres	3 398 144	3 179 139	3 254 750	3 535 404	4,04 %
En pourcentage	58,67 %	51,59 %	51,14 %	50,34 %	

Source : états fiscaux

4.2.2 Les produits fiscaux

Sur la période sous revue, les produits fiscaux (nets des restitutions), principalement le fruit des impôts locaux, ont augmenté de 4 %.

Tableau 21 - Détail des produits fiscaux

en €	2009	2010	2011	2012	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux nets des restitutions	2 884 685	3 083 669	3 177 373	3 284 798	4,4 %
+ Taxes sur activités de service et domaine	215 815	95 470	77 504	132 692	- 15,0 %
+ Taxes sur activités industrielles	0	0	0	2 832	N.C.
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	0	0	0	0	N.C.
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	297 645	0	-127	115 081	- 27,1 %
Ressources fiscales propres	3 398 144	3 179 139	3 254 750	3 535 404	1,3 %

Source : états fiscaux

Le produit des impôts locaux progresse fortement sur la période sous revue, + 44 % pour la taxe d'habitation, + 38 % pour la taxe sur le foncier bâti.

Cette progression est le fruit d'une évolution conjointe des bases et des taux.

Tableau 22 - Le produit des taxes directes locales

Produits des impôts locaux perçus par la commune	2009	2010	2011	2012	2013
Taxe d'habitation	1 335 000	1 678 984	1 740 917	1 785 034	1 929 942
+ Foncier bâti	1 117 370	1 345 512	1 396 080	1 438 416	1 549 589
+ Foncier non bâti	37 501	45 012	42 828	43 117	46 155
+ Professionnelle	390 336				
= Produit total des impôts locaux	2 880 207	3 069 508	3 179 825	3 266 567	3 525 686

Source : états fiscaux

4.2.3 Les bases

Tableau 23 - Bases fiscales

Bases nettes imposées au profit de la commune	2009	2010	2011	2012	2013	Evol, 2009/2013
Taxe d'habitation	13 350 000	13 853 000	14 364 000	14 728 000	15 317 000	14,73
+ Foncier bâti	7 706 000	8 009 000	8 310 000	8 562 000	8 870 000	15,11
+ Foncier non bâti	157 500	148 000	148 400	149 000	153 800	- 2,35
= Bases nettes totales imposées en €	21 213 500	22 010 000	22 822 400	23 439 000	24 340 800	14,74

Source : états fiscaux

4.2.4 Les taux

Après trois ans de stabilité, les taux de la taxe d'habitation et de la taxe foncière ont progressé à nouveau entre 2012 et 2013, mais restent néanmoins sous la moyenne de la « strate » (comparaison avec des communes de taille comparable).

Tableau 24 - Evolution des taux

Taux des taxes en %	2009	2010	2011	2012	2013
Taux de la taxe d'habitation	10	12,12	12,12	12,12	12,6
<i>Moyenne nationale de la strate</i>	10,74	13,49	13,55	13,67	
Taux de la taxe sur le foncier bâti	14,5	16,8	16,8	16,8	17,47
<i>Moyenne nationale de la strate</i>	16,3	19,07	19,1	19,24	
Taux de la taxe sur le foncier non bâti	23,81	28,86	28,86	28,86	30,01
<i>Moyenne nationale de la strate</i>	44,88	52,11	51,69	52,02	

Source : états fiscaux

En conclusion, la chambre constate que, sur le budget principal, même si les charges augmentent plus vite que les produits, c'est la dégradation du résultat financier qui explique la diminution de la capacité d'autofinancement de la commune. Cette dégradation est le résultat d'une politique d'investissement active, des investissements lourds qui ne sont pas couverts en totalité par l'emprunt mais impactent le fonds de roulement de la commune. En parallèle, la dette augmente, alors que la fiscalité reste stable.

Avec une capacité de remboursement de sa dette de 7,5 ans, la situation de la commune n'est pas alarmante mais la question de la poursuite d'une politique d'investissement aussi active au niveau de la seule commune se pose.

En réponse aux observations de la Chambre, l'ordonnateur souligne que la politique d'investissement ambitieuse menée l'a été en conformité avec les engagements de son programme de mandature et que celle-ci n'aura pas d'équivalent dans les prochaines années. Les orientations pour 2014-2020 prévoient de limiter l'investissement à l'entretien et au renouvellement du patrimoine, à l'exception du projet de port de plaisance et la création d'une maison de santé. Par ailleurs, l'ordonnateur précise que la poursuite du projet de port de plaisance se fera dans le cadre d'un syndicat mixte créé pour l'occasion.

5 Politique immobilière et foncière

Sur la période sous revue, la politique immobilière et foncière de la commune de Brétignolles-sur-Mer s'articule principalement autour de quatre projets : la ceinture verte, l'éco-lotissement de La Bretelière, le réaménagement du centre bourg, le projet de port de loisirs.

5.1 La ceinture verte

Le projet de ceinture verte de la commune de Brétignolles-sur-Mer remonte à 2002. Il s'agissait initialement de répondre à deux objectifs : créer une zone verte protégeant la profession agricole de l'urbanisation qui progressait depuis le rivage vers l'intérieur des terres, et placer cette zone sous un plan de gestion raisonné.

Outre créer un lieu de promenade et un boisement de qualité, la mise en valeur des friches devait mettre un terme à certaines nuisances (risque d'incendie, dégâts causés par le gros gibier) et renforcer l'identité touristique de la commune. L'ensemble des terrains concernés a été scindé en trois secteurs. La démarche était basée sur le volontariat, les

propriétaires pouvant soit louer, soit vendre leurs terrains à la commune, et si un propriétaire ne souhaitait pas participer, il restait tenu d'entretenir son terrain.

Les terrains acquis ou en cours d'acquisition par la commune représentent 95 hectares en 2013. Des échanges de parcelles permettent également de faire avancer le projet.

En 2010, la ceinture verte a pris une nouvelle dimension avec la réalisation par l'Office national des forêts, des premiers travaux de boisement et d'entretien sur près de 24 hectares. Une étude de reboisement et un diagnostic écologique des mares sont menés en parallèle.

La commune souhaite également préserver les parcelles communales par l'attribution du régime forestier à ces terrains. En liaison avec la chambre d'agriculture de Vendée, le périmètre de la ceinture verte a été redéfini pour y intégrer des parcelles agricoles et constituer un véritable cordon sur une superficie de 426 hectares. Un plan de gestion de ces parcelles a été validé avec les exploitants agricoles en novembre 2011, suivi d'un protocole d'accord qui détermine une priorité d'acquisition entre la commune et la profession agricole en fonction de la destination des parcelles selon le plan.

En 2012, la commune a signé une convention avec la SAFER Poitou-Charentes pour disposer d'outils de surveillance et de gestion foncière des parcelles.

Les acquisitions foncières dans le cadre du projet de ceinture verte

Durant la période sous-revue, la commune a procédé, dans le cadre du projet de ceinture verte, à l'acquisition de 96 parcelles, pour un total de 34,8 hectares et un montant de 630 329,50 €.

Ces acquisitions n'appellent pas de remarques particulières. Dans le cas où le prix proposé par France domaines suite à l'évaluation des terrains, a été indiqué dans la délibération d'acquisition, le prix d'achat payé par la commune, pour des terrains situés en zone agricole (NC), est plus élevé, 1,5 €/m² au lieu de 0,30 €/m², mais ceci reste cohérent avec les réalités du marché.

5.2 La Bretelière

L'éco-lotissement de La Bretelière est un des projets majeurs de la commune.

5.2.1 L'historique et les méthodes d'acquisition du foncier

Pour rassembler le foncier nécessaire à ce projet, la commune a procédé de diverses manières, dont l'utilisation de dations en paiement. La dation en paiement est un paiement en nature qui permet à un débiteur de payer tout ou partie du montant de sa dette par cession de la propriété d'un bien ou d'un ensemble de biens lui appartenant. En l'occurrence, la commune de Brétignolles acquiert la propriété de parcelles situées dans l'emprise du futur lotissement, en échange de lots viabilisés dans le futur lotissement.

C'est le sens de la décision du conseil municipal du 14 mai 2008 qui approuve une première dation en paiement : la commune devient propriétaire de quatre parcelles totalisant 34 512 m² appartenant à une indivision, en échange de six lots viabilisés pour une surface totale de 3 451 m² dans le futur lotissement.

La décision rappelle que les services de France domaines ont estimé à 431 067 € HT la valeur des six lots de terrain à bâtir viabilisés et équipés, qui seront remis par la commune à l'indivision. Une telle estimation revient à un prix de 12,5 € le m².

En décembre 2009, le conseil municipal a autorisé le maire à procéder à nouveau à une dation en paiement. La commune s'est porté acquéreur de deux parcelles (AV 71 et AV 406) pour une superficie totale de 2 562 m² en échange d'un lot viabilisé d'une superficie de 735 m² dans le futur lotissement. La décision rappelle que les services de France domaine ont estimé la valeur des propriétés cédées nues et libres dans le périmètre du lotissement projeté, à 20 € le m² soit un total de 51 240 €.

En février 2010, la commune a poursuivi ses acquisitions, présentées dans le tableau suivant :

Tableau 25 - Acquisitions foncières - La Bretelière

Section	Parcelle	Superficie	Zone POS	Estimation
AV	68	4 270 m ²	1 NA	85 400 €
AV	73	1 612 m ²	1 NA	32 240 €
AV	637	4 463 m ²	1 NA	89 260 €
AV	639	4 160 m ²	1 NA	83 200 €

Source : PV conseil municipal

Aux termes des négociations, la commune a convenu avec les propriétaires de procéder selon les conditions suivantes :

- dation d'une surface viabilisée de 1 281 m², en paiement de la parcelle AV n° 68;
- acquisition directe de la parcelle AV n° 73 ;
- dation d'une surface viabilisée de 1 339 m², en paiement de la parcelle AV n° 637 ;
- dation d'une surface viabilisée de 1 248 m², en paiement de la parcelle AV n° 639.

En 2011, la commune a conduit des négociations amiables afin de se porter acquéreur des parcelles cadastrées section AV numéro 72 et section AW numéro 89. La valeur « nue et libre » de la propriété a été appréciée par France domaines sur une base de 20 € le m² : il a été convenu de procéder à une dation en paiement de deux lots viabilisés pour une surface totale de 1 200 m².

En 2012, suite à une dation en paiement finalisée en 2010 par laquelle la commune acquiert une parcelle cadastrée AV 637 de 44 630 m² estimée à un prix de 89 260 € contre les lots 7, 15 et 27 du futur lotissement, soit des parcelles de, respectivement, 406, 448 et 485 m², une décision du conseil municipal indique que pour finaliser les acquisitions foncières nécessaires à la réalisation du lotissement de la Bretelière, il est nécessaire de résilier le bail rural consenti sur la parcelle cadastrée AV n° 637. Cette résiliation est consentie moyennant une indemnité de 30 000 €, pour moitié à charge de la commune, soit 15 000 €.

Toujours en 2012, une dation en paiement est signée pour une parcelle cadastrée AV 647 de 68 070 m². Le prix accepté par la commune est de 206 000 €, bien supérieur à l'estimation des domaines de 2004, à l'époque 71 400 €. En échange de leur parcelle, les propriétaires obtiennent les lots 13, 14, 20, 25 et 28 du futur lotissement, d'une surface respective de 545, 534, 693, 506 et 411 m².

5.2.2 Cette série d'acquisition appelle plusieurs remarques

La motivation de cette opération foncière et immobilière semble empirique avant tout.

Dans les délibérations, la motivation des acquisitions est généralement formulée ainsi : *« face à la demande et conformément à son programme d'investissement, la commune de Brétignolles-sur-Mer a en projet la réalisation d'un nouveau lotissement communal dans le secteur de la Bretelière. »*

Aucun des comptes rendus du conseil municipal au cours duquel cette question aurait été abordée ou aurait fait l'objet de débat, ne mentionne d'étude ou d'analyse sur ce qu'un tel lotissement changerait pour la commune. De même, le poids que représentent les nouveaux habitants en matière de consommation de services publics n'est jamais évoqué.

Les prix d'acquisition ou de valorisation annoncés relèvent d'un choix d'affichage discutable.

Le prix d'acquisition annoncé au conseil municipal est la valeur à laquelle, selon France domaines, la commune pouvait acquérir les terrains. Or, ces terrains ne sont pas acquis mais échangés contre des lots viabilisés.

Par exemple, dans le cas de la dation de décembre 2009, en échange de 2 562 m² que France domaines a estimés à 20 € le m², le propriétaire reçoit un lot viabilisé de 735 m², la délibération faisant état d'une valeur de 51 240 € pour ces terrains. En réalité, les 735 m² pourront être revendus librement sur le marché. La commune a fixé un prix de 85 à 140 € le m² selon la situation de l'acquéreur pour ses propres lots mais, aux dires de la commune, le prix du m² sur le marché privé peut atteindre 200 € le m². Dans ces conditions, la valeur du lot échangé dans le cadre de cette dation serait de 147 000 €, largement supérieur à l'estimation initiale pour l'ensemble des terrains.

En 2010, deux lots de, respectivement, 4 270 et 4 463 m² sont acquis, contre deux lots viabilisés de 1 281 et 1 339 m². La délibération de la commune affiche une valeur de 85 400 et 89 260 € pour ces acquisitions. En réalité, la valeur des deux lots viabilisés cédés peut être estimée à $(1\,281 \times 200 =) 256\,200$ € et $(1\,339 \times 200 =) 267\,800$ €.

Cette méthode d'acquisition implique que de trop nombreux lots sont distraits du lotissement.

Le projet initial de lotissement prévoyait la création de 42 lots destinés à de jeunes ménages ou à des primo-accédants originaires de la commune ou désirant s'y fixer. La méthode de la dation en paiement a permis à la commune d'acquérir le foncier nécessaire sans frais, mais en échange de 13 lots, soit un tiers de la superficie initiale du projet, ne laissant à la commune que 29 lots à commercialiser.

Les terrains acquis par dation ne sont pas tous situés dans l'emprise du lotissement.

Dans au moins deux cas de dations en paiement (parcelles cadastrées AV 364, 654, 656 et 659 et parcelle cadastrée AW 89), les terrains acquis par échange avec un lot viabilisé sont situés hors du périmètre du futur lotissement. La commune n'avait donc, à priori, aucun intérêt à échanger ces parcelles contre des lots viabilisés qui pourront se revendre au prix fort.

Les indemnités d'éviction payées à moitié par la commune.

En avril 2012, pour finaliser l'acquisition de la parcelle cadastrée AV n° 637, acquise via une dation en paiement, et nécessaire à la réalisation du lotissement de la Bretelière, la commune a participé financièrement à la résiliation d'un bail rural consenti par l'ancien propriétaire sur ce terrain. L'indemnité d'éviction a été prise en charge pour moitié par la commune, soit 15 000 €, alors que la délibération présentée au conseil municipal en 2010 n'évoquait pas le partage de cette indemnité entre elle et les propriétaires.

5.3 Le projet de port de loisirs

5.3.1 L'historique du projet

Le port de loisirs est le projet phare de la municipalité, mais également celui qui a suscité le plus d'opposition et de crispations aux cours des dernières années. Initié en 2003, il a connu une évolution chaotique. Les premières ébauches portaient sur un port de 500 à 700 places pour un coût de 15 M€.

L'étude de faisabilité est lancée en 2003 et la première esquisse présentée à la population en 2006 : un bassin de 1 000 anneaux relié à la mer par un chenal et protégé par une double digue en mer. Aucun programme immobilier n'est alors prévu et le coût est estimé entre 25 et 30 M€.

Une première étude d'impact est réalisée qui met en évidence un certain nombre de faiblesses du projet qui n'ira pas à son terme, la municipalité préférant le différer pour lancer une nouvelle étude.

La réalisation de la première étude d'impact avait été confiée en 2006, par marché public, à la société BCEOM, devenue par la suite Egis Eau, pour un montant de 101 100 € HT. Les difficultés survenues entre la société et la commune au sujet de ce marché ont conduit la commune à le résilier. Pour solder cette opération, la commune et la société Egis Eau ont eu recours à un protocole transactionnel. Le coût final de l'opération pour la commune sera de 75 000 €.

En 2007, la deuxième étude d'impact est réalisée par le groupement BRL/Arcadis/AXP Urbicus, le projet est modifié. Dans un contexte de pénurie d'anneaux dans les ports de Loire-Atlantique et de Vendée, le projet est finalement fixé à 1 000 anneaux, avec des aménagements balnéaires, nautiques, commerciaux et d'infrastructures. Les digues sont remplacées par des récifs en mer. Le coût du projet est alors estimé entre 30 et 35 M€.

En 2009, le projet est présenté une première fois aux services de l'Etat pour être soumis à enquête publique, mais il est jugé incomplet et repoussé. Un contrat de maîtrise d'œuvre est passé avec le groupement BRL, le coût du projet est alors estimé à 42 M€.

Complété, le projet est présenté une deuxième fois et donne lieu à enquête publique dont les conclusions sont rendues en décembre 2011. En parallèle, la commune a engagé une procédure d'appel d'offres ouvert en vue de permettre l'attribution des travaux à une entreprise ; le but étant de mieux cerner le coût final des travaux et de fournir à l'Etat toute précision utile dans le cadre de l'enquête publique.

Après enquête publique, de juin à août 2011, le rapport de la commission d'enquête sur le projet de port conclut à un avis défavorable pour chacune des sept enquêtes menées. Quelques jours plus tard, la municipalité de Brétignolles, qui ne se satisfait pas de ce rapport, présenté comme inexact et partial, annonce qu'un nouveau projet sera proposé, soutenue dans cette initiative par le conseil général de la Vendée.

5.3.2 L'état actuel du dossier

Une deuxième enquête publique sur le projet initial étant impossible, comme l'a rappelé la Préfecture de la Vendée, la commune devra présenter un projet substantiellement différent. En 2014, elle prévoit la réalisation anticipée du diagnostic archéologique, la création d'un syndicat mixte avec la communauté de communes du Pays de Saint-Gilles Croix de Vie et le département de la Vendée pour porter le nouveau projet, avec pour objectif une nouvelle enquête publique en 2015.

Le nouveau projet préparé par la commune s'articule autour de deux bassins d'une superficie totale de 9,5 hectares pour un coût total de 42 M€. Il sera financé principalement par un emprunt sur 25 ans, couvert par les produits d'exploitation du port, l'amodiation des anneaux (concession) et une subvention du conseil général.

Le plan de financement du nouveau projet est le suivant :

Tableau 26 - Port de plaisance - Financement

Dépenses (€ HT)		Recettes (€ HT)	
Travaux	32 000 000	Subventions	4 200 000
Maîtrise d'œuvre	2 300 000	Amodiations	13 000 000
Mesures compensatoires	500 000	Emprunts	24 800 000
Acquisitions foncières	2 505 000		
Redevance archéologique	110 000		
Divers et imprévus	2 300 000		
Reprise des dépenses déjà réalisées	2 285 000		
Total	42 000 000		42 000 000

Source : commune de Brétignolles sur Mer

Pour la partie recettes, la commune a fourni un compte d'exploitation prévisionnel, basé sur l'estimation des recettes que lui procureraient l'amodiation et la location annuelle des anneaux.

Le compte prévisionnel d'exploitation du nouveau projet de port est le suivant :

Tableau 27 - Port de plaisance - Compte d'exploitation

Dépenses (€ HT)		Recettes (€ HT)	
Charges à caractère général	100 000	Produits des services	60 000
Charges de personnel	200 000	Redevance d'escales	60 000
Dragage et entretien des ouvrages	150 000	Redevance d'amodiation	260 000
Annuité d'emprunt	1 600 000	Location annuelle	1 670 000
Total	2 050 000		2 050 000

Source : commune de Brétignolles sur Mer

Il s'agit toutefois d'un simple tableau, la commune n'a pas produit d'étude plus détaillée des charges et produits relatifs à l'opération. Le montant des emprunts prévus pour la réalisation du port est conditionné au montant des recettes procurées par les amodiations. Celles-ci sont le fruit d'une projection basée empiriquement sur des comparaisons avec les autres ports vendéens.

La commune a fourni la copie de ses tableaux de calcul. En ce qui concerne les revenus à attendre du port, ils reposent tous sur le produit des anneaux qui sont de trois types : les locations occasionnelles, les locations annuelles et les amodiations. Dans son compte d'exploitation prévisionnel, la commune prévoit que tous les anneaux seront occupés. Sur les 1 000 anneaux, 760 seront loués à l'année et 240 amodiés.

En matière de location, la commune a arrêté en 2008 un tarif par catégorie de bateau, basé sur les tarifs des autres ports vendéens. C'est la longueur du bateau qui détermine le tarif qui lui sera appliqué. Ce tarif a été réévalué de 2 % par an depuis 2008 pour obtenir un tarif prévisionnel 2014, qui s'échelonne, pour la location annuelle de 1 204,5 € (bateau de moins de cinq mètres) à 7 535 € (bateau de 19,01 à 20 mètres).

Le principe de l'amodiation est de procurer une économie de 10 % à celui qui s'engage dans une amodiation de 20 ans par rapport à ce qu'il aurait dû payer sur 20 ans, pour une location annuelle. Le bénéficiaire de l'amodiation paie une partie de la somme globale dès la réservation de son anneau, dont le montant est fixé à 70 % du total, et, chaque année, une redevance d'amodiation qui représentera au final les 30 % du total restant. Cette taxe d'amodiation va de 372,9 € (bateau de moins de cinq mètres) à 1 322,94 € (bateau de 19,01 à 20 mètres). Au final, la personne qui s'engage sur 20 ans aura payé 10 % de moins que la personne qui aurait loué à l'année.

Les tableaux de calculs fournis par la commune permettent de reconstituer le raisonnement qui l'a conduite à inscrire 13 M€ de produits d'amodiation dans son plan de financement.

On constate que la commune, par analogie avec ce qui se pratique dans les autres ports vendéens, a retenu l'hypothèse selon laquelle les amodiations ne concerneraient des bateaux qu'à partir de la catégorie G (de 7,5 à 7,99 m), pas en dessous, et se concentreraient sur les catégories J à R (de 9 m à 15 m), ce qui lui garantit d'inscrire en recettes les catégories les plus lucratives⁷. Selon les constats habituellement faits, le coût initial d'une amodiation est dissuasif pour un propriétaire de petit bateau.

⁷ L'importance du coût initial d'une amodiation tient au versement de 70 % du coût global dès la réservation de l'anneau. De plus en plus, ce sont des constructeurs de bateaux qui ont recours aux amodiations, proposées en même temps à un acheteur potentiel.

204 amodiations sur 240 sont prévues en catégorie J à R. Le produit de l'amodiation pour un bateau de catégorie J est de 44 885,26 €, pour un bateau de catégorie R, il est de 91 570,54 €. Si les amodiations venaient à ne concerner que des bateaux des catégories inférieures, tout le plan de financement en serait bouleversé et le déficit serait financé par emprunt. Au final, le plan de financement repose sur la capacité de la commune à louer ou amodier l'intégralité des anneaux du futur port de plaisance. Si la commune met en avant la forte demande au niveau national et vendéen, la commission d'enquête publique a divisé par deux les chiffres avancés par la commune, et doutait du niveau d'occupation et de la rentabilité du port dès la première année.

Quoiqu'il en soit, depuis 2010, et suite aux investissements lourds effectués sur le centre bourg, la capacité d'investissement de la commune a diminué. Le stock de dette a atteint plus de 13 M€ et les frais financiers sont passés de 308 000 € en 2010 à près de 600 000 € en 2012.

La CAF, qui était de 2,4 M€ en 2010 est tombée à 1,8 M€ en 2012. La capacité de désendettement de la commune est à 7,5 années, ce qui n'est pas inquiétant mais elle pourrait rencontrer des difficultés en cas d'endettement supplémentaire.

Dans ce contexte, la commune indique que le projet de port ne serait plus porté par la commune seule, mais par un syndicat mixte, à créer, qui regrouperait la commune, la communauté de communes du Pays de Saint-Gilles et le département de la Vendée.

Il importe toutefois que la commune sécurise son projet en revoyant en détail l'évaluation des ressources attendues par les amodiations et les locations annuelles d'anneaux d'une part, les dépenses engendrées par le fonctionnement et l'entretien de l'ouvrage d'autre part.

5.3.3 L'assiette foncière du projet et le contentieux en cours

Le site d'implantation retenu pour le projet est le site de la Normandelière, qui accueille déjà une école de voile, un club nautique et plusieurs plages. La commune est propriétaire de 91 % des parcelles concernées par le projet. Elle a fait l'acquisition de la ferme de la Normandelière en 2012.

La décision d'acquisition a fait l'objet d'un référé suspension de la part de l'association La Vigie, association de veille citoyenne et écologique, opposée à la construction du port. Le référé ayant été repoussé par le tribunal administratif de Nantes, l'affaire est dans l'attente d'une décision définitive de la juridiction administrative.

Par délibération du 23 juillet 2012, la commune indique qu'ayant été informée par la SAFER, dans le cadre de leur dispositif commun de veille foncière, de la vente des terrains et bâtiments de la ferme de la Normandelière au profit de la SCI du Pays des Olonnes/Philam, elle prend la décision de se rapprocher des acquéreurs pour une éventuelle acquisition.

Après négociations avec l'acquéreur, la commune décide de racheter les bâtiments et parcelles de la ferme de la Normandelière à la SCI PO/Philam pour un montant de 1 820 000 €. La surface concernée représente 24 ha 61 a et 39 ca. Cet achat sera effectué via la souscription d'un emprunt de 1 841 300 € auprès de la Caisse d'Epargne de la Vendée (délibération du 18 décembre 2012).

La SCI PO/Philam avait fait l'acquisition des bâtiments et parcelles de la Normandelière le 30 octobre 2012 pour un montant de 1,7 M€. L'ensemble fait l'objet d'un compromis de vente à la commune le 5 novembre 2012 pour 1,8 M€. La valeur vénale de l'ensemble foncier et agricole avait été appréciée par France domaines à un montant de 996 000 € net vendeur, le 28 septembre 2012.

La commune indique que la valeur estimée par France domaines correspondait à la valeur d'un bien à usage agricole, alors que le prix payé par la SCI PO/Philam lors de l'acquisition puis par la commune lors du rachat, correspond lui à la valorisation anticipée des terrains et des bâtiments dans le cadre du projet de construction du port. Elle ajoute que malgré des négociations difficiles avec le vendeur originel, elle n'avait pas pu acquérir les parcelles concernées, qu'elle était dépourvue de prérogatives pour acquérir ces parcelles à un prix inférieur à la vente conclue entre le propriétaire originel et la SCI PO/Philam, et que le projet de port faisant l'objet d'une révision totale, dans sa conception comme dans son financement, le prix payé au final ne paraît pas manifestement trop élevé.

5.3.4 Le coût du projet

Les dépenses liées au port de plaisance sont réparties entre le budget principal et le budget annexe dédié, ce qui rend assez difficile l'estimation du coût de l'opération.

A la demande de la chambre, la commune a produit le tableau suivant, qui récapitule les coûts engagés pour le projet de port depuis l'origine (2003).

Tableau 28 - Dépenses engagées pour le port

Nature de la dépense	€ HT	€ TTC
Etudes	1 863 463,82	2 225 972,47
Frais liés à la consultation des marchés de travaux	4 386,33	4 782,81
Acquisition et aménagement de terrains	26 184,21	30 609,11
Enquête publique	200 534,61	205 516,38
Communication et information	26 726,16	31 755,76
Frais financiers	123 809,12	123 809,12
Autres	40 060,60	43 741,24
	2 285 164,85	2 666 186,89

Source : commune de Brétignolles sur Mer

Ce tableau n'intègre pas l'acquisition de la ferme de la Normandelière (1,8 M€), rattachée au budget principal, car la commune estime que cette acquisition a un intérêt plus large que le seul projet de port.

5.3.5 L'enquête publique et son coût

Une commission d'enquête a été constituée par décision du tribunal administratif de Nantes en date du 15 mars 2011. Le Préfet de Vendée a prescrit, par arrêté du 19 mai 2011, l'ouverture de six enquêtes publiques conjointes portant sur :

- l'autorisation de création du port de plaisance,
- l'utilité publique du projet,
- l'utilisation du domaine public maritime relative au projet,

- l'autorisation au titre de la loi sur l'Eau et les milieux aquatiques du projet,
- la mise en compatibilité du plan d'occupation des sols avec le projet,
- l'impact environnemental du projet.

Une septième enquête a été prescrite par arrêté du 19 mai 2011 portant sur l'enquête parcellaire. Les conclusions ont été rendues le 8 décembre 2011 et ont donné sept avis défavorables sur sept.

Cette enquête publique a donné lieu à un contentieux, actuellement en cours, sur les indemnités des commissaires enquêteurs.

5.3.6 Les indemnités des commissaires enquêteurs et le contentieux en cours

Aux termes de l'article R. 123-10 du code de l'environnement, « *les commissaires enquêteurs et les membres des commissions d'enquête ont droit à une indemnité, à la charge du maître d'ouvrage, qui comprend des vacations et le remboursement des frais qu'ils engagent pour l'accomplissement de leur mission.*

Le président du tribunal administratif (TA) qui a désigné le commissaire enquêteur ou les membres de la commission d'enquête, (ou le membre du tribunal délégué par lui à cet effet), détermine le nombre de vacations allouées au commissaire enquêteur sur la base du nombre d'heures que le commissaire enquêteur déclare avoir consacrées à l'enquête, en tenant compte des difficultés de l'enquête ainsi que de la nature et de la qualité du travail fourni par celui-ci.

Il arrête, sur justificatifs, le montant des frais qui seront remboursés au commissaire enquêteur. Le président du tribunal administratif (ou le membre du tribunal délégué par lui à cet effet) fixe par ordonnance le montant de l'indemnité. »

Conformément à cet article, le président du tribunal administratif de Nantes a notifié en janvier 2012 à la commune de Brétignolles sa décision d'indemnisation concernant les six commissaires ayant participé à l'enquête publique concernant le port de plaisance de Brétignolles.

Le montant total s'élève à 132 653,02 € inégalement répartis entre les six commissaires concernés, puisque l'un d'entre eux a déclaré 1 214 vacations pour la somme de 55 661,35 €.

La commune, disposant d'un délai de quinze jours suivant la notification pour contester la décision d'indemnisation devant la juridiction à laquelle appartient son auteur, a exercé ce droit, et l'affaire est pendante devant le tribunal administratif de Rennes.

Face à un nombre aussi important de vacations déclarées, pour un montant si élevé, aucun justificatif n'a été fourni à la commune, débiteur final. Même si l'obligation de motivation ne reposait, légalement, que sur la demande de remboursement du commissaire enquêteur, la commune pouvait en demander l'explicitation à la juridiction administrative.

5.3.7 Les insuffisances relevées

Le projet de construction d'un port de plaisance existe depuis plus de dix ans mais n'a pas encore donné lieu à des réalisations concrètes. Si cette situation doit beaucoup à l'opposition que ce projet a suscitée, la responsabilité repose également, en partie, sur la municipalité.

A la lecture des documents qui retracent l'historique du projet, on constate que le souci principal de la municipalité a toujours été de faire prévaloir la rapidité et le moindre coût. Ce souci, certes louable, l'a conduite à négliger certaines phases, à ne pas accompagner certaines procédures des moyens nécessaires, et s'est parfois retourné contre elle en entraînant des coûts supplémentaires. C'est ainsi qu'en 2009, la Préfecture a repoussé une première demande d'autorisation de création du port, en demandant que le dossier réglementaire soit bâti sur des bases techniques plus solides.

En novembre 2009, la commune avait écrit au cabinet qu'elle avait choisi, au sujet de la sécurisation juridique du dossier d'enquête publique pour lui faire part de son incompréhension face aux retards annoncés. Elle demandait de mettre un terme provisoire aux études afin de pouvoir déposer un dossier finalisé en préfecture avant le 31 décembre 2009. Ce à quoi le cabinet répondait que de telles exigences lui faisaient prendre le risque de développer un argumentaire ne s'appuyant pas sur des études techniques, solides et cohérentes, indispensables pour la réalisation des dossiers réglementaires.

En 2011, et afin de connaître le coût réel des travaux avant l'enquête publique, la commune a passé un marché de maîtrise d'œuvre avec le cabinet BRL pour un montant de 2 077 885 € HT et lancé la procédure de consultation des entreprises avant l'obtention des autorisations administratives. L'avis défavorable de la commission d'enquête publique a donc stoppé le projet, et les modifications substantielles que demande l'élaboration d'un nouveau projet rendent caduques ces marchés.

On constate donc que le volontarisme de la commune et sa volonté d'être inattaquable sur les coûts l'ont parfois conduite à négliger de sécuriser son projet ; elle aurait sans doute pu éviter ces déboires et des coûts supplémentaires. Par ailleurs, il est frappant de constater qu'un projet d'une telle ampleur ait été porté par la commune seule, alors qu'elle dispose d'une équipe restreinte, équipe qui devait gérer en parallèle des projets fonciers et immobiliers complexes comme l'aménagement du centre bourg.

5.4 Le réaménagement du centre-bourg

La commune de Brétignolles a engagé le réaménagement de son centre-ville par la construction, à la place d'une ancienne école, d'une médiathèque, de halles couvertes et de bâtiments mixtes comprenant 11 locaux commerciaux de plain-pied et 18 logements.

5.4.1 Les opérations de maîtrise du foncier

Pour pouvoir mener à bien son projet, la commune de Brétignolles a acquis un certain nombre de parcelles dont le détail est repris dans le tableau suivant.

Tableau 29 - Acquisitions foncières - Réaménagement Centre-Bourg

Parcelle	Coût total d'acquisition	m ²	Date d'acquisition
AY 216	600 951,64	887	22/01/2010
AY 217			
AY 248			
AY 249			
AY 250			
AY 246	152 193,23	536	21/06/2010
AY 72	282 215,26	1 035	23/08/2010
AY 87	248 183,88	101	22/05/2008
Fonds de commerce	53 000		22/05/2008
AY 339	115 142	260	31/12/2007
AY 340	805 817	3 131	18/03/2008
	1 656 551 €	5 950	

Source : commune de Brétignolles sur Mer

5.4.1.1 L'abandon de la VEFA (vente en l'état futur d'aménagement)

L'opération de construction de commerces et de logements avait été conçue, à l'origine, pour être une vente en l'état futur d'aménagement (VEFA).

La vente en l'état futur d'achèvement est le contrat par lequel le vendeur transfère immédiatement à l'acquéreur ses droits sur le sol ainsi que la propriété des constructions existantes. Les ouvrages à venir deviennent la propriété de l'acquéreur au fur et à mesure de leur exécution ; l'acquéreur est tenu d'en payer le prix à mesure de l'avancement des travaux. Le vendeur conserve les pouvoirs de maître de l'ouvrage jusqu'à la réception des travaux. Dans le cadre d'une VEFA, le promoteur doit se doter d'une garantie financière d'achèvement (GFA). Elle répond à l'obligation de l'article L. 261-12 et suivants du code de la construction et de l'habitation (CCH), qui donne à l'acquéreur la certitude qu'en cas de défaillance du promoteur, le financement de l'achèvement de l'immeuble est garanti.

Au moment d'obtenir cette GFA, la commune de Brétignolles a connu un certain nombre de difficultés. En effet, l'organisme assureur, le Crédit Agricole de Vendée, exigeait pour la signature du contrat la transmission de contrats de réservation pour un montant de 2 300 000 € TTC (sur un prix de vente final de 7 053 000 € TTC) et le versement total des recettes de l'opération dans ses livres.

Ces conditions se sont heurtées à deux obstacles : l'impossibilité pour une collectivité publique de verser la totalité des recettes de l'opération dans les livres de l'assureur, et le fait qu'aucun contrat de réservation n'avait encore été signé.

La commune a pu négocier l'abandon de l'obligation de verser les recettes de l'opération dans les livres de l'assureur et la diminution du montant des contrats de réservation à 1 353 000 € TTC mais au final, aucun contrat de réservation n'ayant pu être signé avant la fin des travaux, la VEFA s'est retrouvée caduque de fait, et la commune a dû supporter l'intégralité de l'opération sur sa seule trésorerie.

5.4.2 Le coût de l'opération

Un budget annexe à dimension variable

Le budget annexe Aménagement du centre bourg a été créé en 2010 pour y retracer les écritures afférentes au projet, et a été fixé à 1 086 000 € en fonctionnement et en investissement. Suite à une décision modificative, le budget 2010 a ensuite été porté à 1 436 000 €. Le compte administratif fait état d'un déficit d'exécution de 378 777,47 €.

En 2011, ce budget annexe Aménagement du centre bourg a été voté à hauteur de 10 526 355,93 €, sans reprise du résultat déficitaire 2010, qui sera intégré par le vote d'un budget supplémentaire en cours d'année. Le BA a fait l'objet de deux décisions modificatives qui l'ont successivement diminué de 5 087 300 € en fonctionnement et en investissement, puis augmenté de 130 400 € en fonctionnement et 65 200 € en investissement.

Le compte administratif du BA pour 2011 fait état de taux d'exécution, en fonctionnement comme en investissement, de 67 % pour 2011.

En 2012, le budget a été voté avec un léger suréquilibre en fonctionnement (6 413 713,28 € en dépenses de fonctionnement et 6 424 477,28 € en recettes) et une section d'investissement fixe à hauteur de 4 731 502,84 €. En cours d'année, une décision modificative bascule sur le budget principal les dépenses et recettes afférentes aux équipements communaux (médiathèque et halles) pour un montant de 2 405 330,38 € en fonctionnement et 1 862 026,65 € en investissement. Le budget annexe ne correspond plus dès lors à l'opération initiale d'aménagement du centre bourg mais à l'opération immobilière qui n'en est qu'une composante.

En effet, avec les opérations prévues de création et de vente de logements et de commerces, la commune intervenait dans le champ concurrentiel sans être soumises à la TVA. Suite à un contrôle des services fiscaux, il lui a été demandé de bien séparer dans deux budgets distincts les opérations soumises à la TVA de celles qui ne l'étaient pas, ces dernières ayant été réintégrées dans le budget principal (les mandats concernant les équipements publics ont été annulés et repassés en HT dans le budget principal).

5.4.3 L'impact sur la trésorerie de la commune

Devant l'échec de la VEFA initialement projetée, c'est la trésorerie de la commune de Brétignolles qui a supporté l'opération, du démarrage des travaux jusqu'aux premières commercialisations. Le budget principal de la commune pour 2012 prévoyait et autorisait des crédits de trésorerie :

Tableau 30 - Budget 2012 - Crédits de trésorerie

Organisme	Date décision	Montant maximum autorisé au 1/1/N	Montant des tirages N-	Montant des remboursements N-1	Montant restant dû au 1/1/N	Intérêts mandatés en N-1 (c/ 6615)
Crédit Agricole	19/04/2001	500 000	500 000		500 000	1 658,73
Crédit Agricole	11/12/2006	50 000	50 000	50 000		1 175,89

Source : Annexes du BP 2012 - Etat de la dette – crédits de trésorerie – A2.7 - A2.8

Les lignes de trésoreries ont été contractées ou prorogées sur les exercices 2012 et 2013 :

Tableau 31 - Lignes de trésorerie sur la période 2012 -2013

Organisme	Date signature	Durée	Montant	Commission d'engagement	Taux	Frais de dossier
Crédit Agricole	22.02.2012	12 mois	1 000 000	0,50%	Euribor 1 mois + 1,5 %	500 €
Crédit Agricole	01.03.2012	12 mois	1 000 000	0,50%	Euribor 1 mois + 1,5 %	250 €
Crédit Agricole	07.02.2013	12 mois	1 000 000	0,50%	Euribor 1 mois + 1,5 %	500 €
Crédit Agricole	07.02.2013	12 mois	1 000 000	0,50%	Euribor 1 mois + 1,5 %	0 €
Caisse d'Epargne	18.06.2012	12 mois	1 000 000	6 000 €	Euribor 1 semaine + 3 %	0 €
Caisse d'Epargne	13.06.2013	12 mois	1 000 000	2 500 €	Euribor 1 semaine + 1,95 %	0 €
Crédit Mutuel	09.02.2012	12 mois	200 000	0,10%	Euribor 3 mois + 2,20 %	200 €
Crédit Mutuel	29.04.2013	12 mois	200 000	0,30%	Euribor 3 mois + 2,20 %	400 €
La Poste	21.03.2013	364 jours	800 000	1 600 €	Eonia + 1,85 %	0 €

Source : délibérations du conseil municipal

A l'heure actuelle, les locaux commerciaux ont tous été vendus mais, malgré une baisse des prix conséquente, tous les appartements n'ont pas trouvé preneurs.

Par trois délibérations en 2011 et 2012, le conseil municipal a approuvé la modification à la baisse du prix de vente des appartements. Par rapport aux estimations initiales, le prix de vente des appartements a été revu, la commune ayant par ailleurs précisé que « *les prix initialement indiqués dans les délibérations du conseil étaient considérés comme des prix net vendeur sans mention de la TVA à déduire* ». Il en résulte qu'entre un prix initial qui ne tenait pas compte de la TVA et les difficultés à écouler les appartements, les prix net vendeur négociés sont bien inférieurs aux prix attendus.

Enfin, il demeure des interrogations sur la conception même du projet. Si l'on considère les ventes d'appartement, il apparaît que ce sont surtout les plus grands appartements qui se vendent et qu'en conséquence, tout un bâtiment reste inoccupé. Par ailleurs, pour chaque appartement, il a été prévu deux places de parkings, mais le constat est que les appartements vendus ne le sont qu'avec une seule place (à une exception près). La commune dispose donc actuellement de 29 places qui risquent de ne pas trouver preneur, d'autant que le stationnement de surface est gratuit partout sur le territoire communal.

Interrogée, la commune répond que « *les résultats de cette opération sur le plan des cessions immobilières s'expliquent principalement par le contexte de dégradation du marché de l'immobilier et par la fin du dispositif fiscal incitatif pour les investisseurs dans l'immobilier neuf, pour lesquels l'offre en logement T2 avait été imaginée. Par contre sur le plan de la dynamisation de la vie locale et de l'amélioration du cadre de vie cette opération fait l'objet de louanges unanimes* ».

En conclusion, l'examen des différentes opérations foncières et immobilières de la commune de Brétignolles-sur-Mer durant la période sous revue conduit à constater que l'implication de la municipalité et son souci de ménager les finances communales n'ont pas toujours donné les résultats souhaités. La méthode d'acquisition foncière de la dation en paiement a manifestement trouvé ses limites, et la commune devra à l'avenir se tourner vers d'autres outils. Dans l'opération de réaménagement du centre-bourg, la question d'une insuffisante maîtrise technique est posée. Le portage du projet de port par la commune seule a également montré ses insuffisances et une démarche d'association entre la commune, l'intercommunalité et le département pour cette opération est un signe encourageant.