

Le président

Bordeaux, le 6 décembre 2022

à

Dossier suivi par : Myriam Lagarde, greffière de la 1^{re} section
T. : 05 56 56 47 00
Mél. : na-greffe@crtc.ccomptes.fr

Nos références à rappeler KSP GD220499 CRC
Contrôle n° 2021-0010

Objet : notification du rapport d'observations définitives relatif
au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de
Grayan-et-l'Hôpital

Madame Florence Legrand
maire de la commune de Grayan-et-l'Hôpital
Hôtel de Ville
58 rue des Goélands
33590 Grayan-et-l'Hôpital

florence.legrand@grayanetlhospital.fr

Envoi dématérialisé avec accusé de réception
[Article R. 241-9 du code des juridictions financières]

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Grayan-et-l'Hôpital concernant les exercices 2016 jusqu'à la période la plus récente ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis à la préfète ainsi qu'au directeur régional des finances publiques de Nouvelle-Aquitaine et du département de la Gironde.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* ».

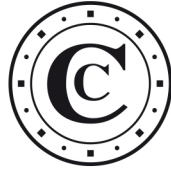
.../...

Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.



Paul Serre
conseiller maître à la Cour des comptes



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE GRAYAN-ET-L'HÔPITAL (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 23 septembre 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS.....	6
1 LA PROCÉDURE	8
2 L'ENVIRONNEMENT COMMUNAL.....	8
3 LES RELATIONS AVEC L'ÉCHELON INTERCOMMUNAL.....	10
3.1 Des dispositifs d'information du conseil municipal à mettre en place	10
3.2 L'opposition aux transferts de compétences.....	10
4 LES RESSOURCES HUMAINES.....	11
4.1 Une augmentation notable des effectifs entre 2020 et 2021	11
4.2 L'extension progressive du RIFSEEP	13
4.3 La nécessité de détailler rapidement dans une délibération le temps de travail de façon à garantir le respect de la norme légale de 1 607 heures.....	13
5 LA GESTION DES SERVICES PUBLICS À CARACTÈRE INDUSTRIEL ET COMMERCIAL	14
5.1 Les activités touristiques.....	14
5.1.1 Deux activités longtemps séparées aux tarifs modérés.....	14
5.1.2 Deux activités fusionnées dans un budget annexe unique en 2021	15
5.1.3 Les nouvelles orientations fixées en 2021	17
5.1.4 La situation financière des activités touristiques	19
5.2 L'assainissement	21
5.2.1 L'organisation des deux services.....	21
5.2.2 La nécessité de diffuser plus régulièrement des informations actualisées et fiabilisées sur l'activité	23
5.2.3 Une actualisation à prévoir de la convention relative au partage des frais d'utilisation de la station d'assainissement.....	23
5.2.4 Un coût de l'eau et de l'assainissement collectif élevé.....	24
5.2.5 L'obligation de dédier un budget annexe doté de l'autonomie financière à chaque activité	25
5.2.6 Une situation financière pour le moment confortable.....	25
6 LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	26
6.1 La présence d'un budget principal et de quatre budgets annexes.....	26
6.2 La connaissance du patrimoine	26
6.2.1 Un inventaire à fiabiliser	26
6.2.2 L'amortissement à tort des terrains du camping.....	27
6.2.3 L'absence de provisions	27
6.3 Le déploiement seulement en 2020 d'une comptabilité d'engagement.....	28
6.4 Des régies insuffisamment contrôlées	29
6.5 De nombreuses erreurs d'imputation	30
6.5.1 Les erreurs dans la comptabilisation des flux avec les budgets annexes.....	30
6.5.2 Les autres erreurs.....	31

7	LA SITUATION FINANCIÈRE.....	32
7.1	Le budget principal	32
7.1.1	Une capacité d'autofinancement en permanence élevée	32
7.1.2	Des produits de gestion constitués majoritairement par trois ressources d'exploitation entre 2016 et 2020	33
7.1.3	Les charges de gestion courante en hausse de 6,5 % entre 2016 et 2020.....	37
7.1.4	La section d'investissement.....	39
7.1.5	Un exercice 2021 marqué par une hausse des produits et des charges de gestion ainsi que des dépenses d'investissement.....	40
7.2	Le budget à caractère administratif de la sylviculture	41
7.3	Une situation financière consolidée saine à fin 2020.....	41
8	L'URBANISME ET LA GESTION DES ESPACES.....	41
8.1	Une commune qui connaît un fort développement	42
8.1.1	Une dynamique de construction déjà constatée dans le rapport d'évaluation du schéma de cohérence territoriale.....	42
8.1.2	Une population et des constructions neuves en croissance permanente	42
8.2	Un PLU datant de 2004 jamais mis en compatibilité avec le SCoT.....	43
8.2.1	Un SCoT approuvé en 2011 aujourd'hui en cours de révision.....	43
8.2.2	Un PLU inchangé depuis 2008 dont la révision vient à peine d'être lancée	44
8.3	Des autorisations d'urbanisme nombreuses instruites en liaison avec l'intercommunalité.....	45
8.3.1	Un nombre d'actes d'urbanisme important pour une commune de cette taille	45
8.3.2	La délégation à Médoc Atlantique de l'instruction des autorisations du droit du sol.....	46
8.4	Les contrôles du respect des actes d'urbanisme	48
8.4.1	L'organisation des opérations de récolement	48
8.4.2	Quatre procès-verbaux d'infractions seulement dressés jusqu'en 2020	49
8.4.3	L'arrêt d'activité récente d'un restaurant saisonnier situé sur une zone protégée.....	50
8.5	Un nombre de contentieux important depuis 2019 témoignant d'une méconnaissance des dispositions de la loi Littoral	51
8.5.1	Un examen attentif des décisions par le contrôle de légalité	51
8.5.2	L'annulation par le juge administratif de 14 décisions à la demande du préfet.....	52
8.6	Les achats et les cessions	52
8.6.1	Un droit de préemption rarement utilisé.....	52
8.6.2	Des acquisitions plus nombreuses que les cessions.....	52
8.7	La prise en compte des risques environnementaux.....	53
8.7.1	Les risques auxquels est exposée la commune	53
8.7.2	Un plan communal de sauvegarde adopté en 2012 en cours de mise à jour.....	53
9	LES RELATIONS DE LA COMMUNE AVEC LA SOCIÉTÉ EURONAT	53
9.1	Des relations régies par un bail à construction stabilisé depuis 1996.....	54
9.1.1	Un contrat inchangé depuis 1996 après cinq modifications qui ont allégé les contraintes du preneur.....	54
9.1.2	Les zones de fragilité du contrat et ses lacunes	55
9.2	Une situation urbanistique mal connue par la commune	58
9.2.1	Un cadre général fixé dans des décisions préfectorales prises en 1973, 1975 et 1984 ...	58
9.2.2	Des lacunes avérées dans la connaissance du nombre de locaux présents	59

9.2.3 Les conséquences fiscales et juridique des écarts constatés	60
9.3 Un bail insuffisamment suivi par la commune	62
9.3.1 Un traçage défaillant, au sein de la commune, des travaux de construction ou d'agrandissement effectués au sein du centre Euronat	62
9.3.2 Les mesures de régularisation prises au cours des dernières années	62
9.3.3 La nécessité de procéder rapidement à un inventaire précis des constructions	63
ANNEXES	64

SYNTHÈSE

Grayan-et-l'Hôpital est une commune étendue (46 km²) au nord du Médoc, parée d'une plage de 6,85 km de long, bordée de forêts, de landes et de zones humides. Ses activités sont organisées autour des bourgs de Grayan et de L'Hôpital, espacés l'un de l'autre de 4 km et distants de l'océan de 6 km : la plage nord à l'ouest de Grayan et la plage sud à l'ouest de L'Hôpital. Forte aujourd'hui de près de 1 500 habitants selon la maire, la population permanente continue de croître rapidement (+ 88 % entre 2000 et 2020), sans remettre en cause la nature touristique de la commune, illustrée par un parc habitable composé aux trois-quarts de résidences secondaires et de logements occasionnels. L'été, la population peut atteindre 25 000 habitants dont 15 000 dans le centre naturiste Euronat, le plus grand d'Europe.

Le rapport s'intéresse, à partir de 2016, à la gestion des activités à caractère industriel et commercial de la commune, à sa situation financière, à l'exercice de la compétence urbanisme dans un environnement contraint et aux relations avec la société Euronat.

La commune assure la gestion de quatre services publics à caractère industriel et commercial (SPIC) : le camping municipal doté de 1 000 emplacements, la location de 20 gîtes communaux, l'assainissement collectif et l'assainissement non collectif. Quatre mesures ont été décidées en 2021 en vue d'améliorer la gestion des deux premiers services à vocation touristique et augmenter leur contribution aux ressources financières communales : leur fusion dans un budget annexe unique, une majoration des tarifs, la fiabilisation du suivi de leurs dépenses pour garantir leur financement intégral par leurs ressources propres, et l'instauration d'un loyer de 0,6 M€ payable au budget principal rémunérant l'occupation par le camping d'un terrain communal. La nouvelle organisation des activités touristiques a dissipé l'irrégularité consistant à traiter l'exploitation des gîtes comme une activité à caractère administratif, dispensée des obligations de constituer des dotations aux amortissements et de régler l'impôt sur les sociétés. Sur un plan financier, elle a commencé à porter ses fruits en 2021, avec un chiffre d'affaires en hausse de près de 50 % par rapport à 2020. Toutefois, les charges ont augmenté encore plus rapidement avec une multiplication par 2,7 des charges courantes sous la pression des charges de personnel et du paiement du loyer. Selon la maire, elles sont appelées à diminuer prochainement, une partie de la hausse constatée étant, selon elle, imputable, à la réorganisation en cours du service. En vue de fixer des tarifs qui garantissent l'équilibre financier du camping et des gîtes, il paraît utile de continuer à individualiser leurs flux budgétaires respectifs. Il importe également de veiller à ne pas compromettre, sur la durée, les capacités financières du nouveau budget annexe, en imposant un loyer trop élevé. La commune pâtit d'un manque de visibilité dans le pilotage des deux services d'assainissement. À la suite d'une demande préfectorale, un prestataire a été recruté pour établir un diagnostic permanent du système d'assainissement collectif. Ce document aidera à identifier les investissements nécessaires à l'entretien des installations et à leur éventuelle extension, dans un contexte déjà contraint par l'application de tarifs élevés pour les usagers. La maire a déclaré attendre sa diffusion imminente pour programmer, dans un plan pluriannuel, les travaux nécessaires.

En dépit de multiples anomalies qui ont altéré la qualité des comptes, mais partiellement corrigées depuis 2020, la situation financière a toujours été très satisfaisante, avec un endettement faible, un recours modéré à la fiscalité et un effort d'investissement significatif du budget principal. Elle se singularise par la prédominance, au budget principal, de trois produits d'exploitation, à l'origine à eux-seuls de 44 % des recettes de gestion entre 2016 et 2020 : le loyer versé par Euronat (24,4 %) et les deux reversements en provenance des budgets annexes

de la forêt et du camping municipal (19,4 %). La maire a souligné que la redevance payée par le camping est devenue la première ressource du budget principal en 2021.

L'activité en matière d'urbanisme est soutenue avec la délivrance de 41 permis de construire par an entre 2016 et 2020. Adopté en 2004 et inchangé depuis 2008, le plan local d'urbanisme (PLU) aurait dû être révisé, comme l'a rappelé le préfet au maire en 2016, après l'entrée en vigueur d'un schéma de cohérence territoriale en 2011. Contenant manifestement des dispositions contraires à la loi Littoral, il facilite la consommation d'espaces, avec une superficie moyenne de 1 781 m² des terrains dévolus aux nouvelles habitations entre 2016 et 2020. Il fragilise aussi la validité juridique de nombreuses décisions individuelles, parfois à l'insu de leurs bénéficiaires, suscitant de nombreux contentieux. Le tribunal administratif a ainsi rendu trente décisions sur des actes d'urbanisme depuis 2016, dont vingt-quatre après recours du préfet. Dans quatorze dossiers, le juge administratif a donné raison au représentant de l'État contre la commune. Le 2 février 2021, une procédure de révision du PLU a enfin été lancée officiellement. L'instruction des demandes d'actes d'urbanisme est assurée gratuitement, pour le compte de la commune, par un service intercommunal dont les propositions seraient, à quelques exceptions près, toujours suivies par le maire. La faiblesse du nombre de refus de certificats de conformité (quatre entre 2016 et 2020) et de procès-verbaux d'infractions, rapportés au nombre d'autorisations délivrées chaque année (105 demandes annuelles de permis de construire et de certificats opérationnels), témoigne du caractère erratique des opérations de police d'urbanisme jusqu'en 2020. La maire a fourni des éléments attestant d'une plus grande activité avec le suivi de cinq dossiers, en 2021, susceptibles de donner lieu à établissement d'un procès-verbal d'infraction. À ceux-ci viennent s'ajouter plusieurs décisions récentes qui ont mis fin, à la demande de la préfète, à la présence irrégulière d'un restaurant saisonnier sur la dune de la plage sud, à proximité du centre Euronat. Avant 2020, l'ancien maire avait délivré plusieurs autorisations aux deux exploitants successifs du restaurant, sans jamais évoquer le classement de la parcelle au PLU en zone naturelle non habilitée à abriter des activités de restauration.

Les relations avec Euronat sont régies par un bail à construction signé en 1975, complété par plusieurs avenants jusqu'en 1996 qui sont venus sensiblement alléger les contraintes du preneur. La commune a longtemps été négligente dans le suivi du contrat, en particulier, en établissant, depuis 2010, la redevance contractuelle payée par la société Euronat sur une assiette de bungalows et de logements trop étroite. Un audit externe a aussi constaté l'inscription à la matrice cadastrale d'un nombre de bungalows inférieur à celui déclaré annuellement par le preneur, et « l'oubli » de 350 mobil-homes dans le nombre de logements permanents réduisant indûment l'assiette fiscale de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Autre carence pénalisante dans le suivi du contrat et du respect des règles fiscales et d'urbanisme, la commune ne dispose pas d'un fichier historique des demandes d'autorisations d'urbanisme concernant les bâtiments présents dans le centre. Ces constats ne peuvent conduire qu'à recommander de dresser un inventaire exhaustif des biens immobiliers présents dans le centre et de leur surface, le cas échéant en faisant usage des pouvoirs de police dévolus au maire par le code de l'urbanisme. Sa réalisation apparaît comme une étape incontournable avant de réclamer au preneur les sommes dont il est sans doute redevable au titre de la redevance, et d'actualiser l'assiette fiscale des différents occupants du centre. Le contrat doit, en outre, être complété en vue d'inclure des dispositions garantissant la protection des espaces protégés et régulant le traitement des déchets verts, aujourd'hui broyés et entreposés dans une zone naturelle à l'intérieur du centre. Il a été demandé à la maire, au titre de ses pouvoirs de police, de vérifier si les usages en cours ne violent pas les dispositions légales relatives à la prévention et à la gestion des déchets.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : mutualiser les fonctions d'expertise avec Médoc-Atlantique ou avec des communes membres présentant un profil similaire.

Non mise œuvre

Recommandation n° 2 : formaliser dans une délibération le temps de travail des agents de façon à respecter la norme légale annuelle de 1 607 heures.

En cours de mise en œuvre

Recommandation n° 3 : continuer à distinguer les dépenses et les recettes de chaque activité, au sein du budget annexe « camping et activités touristiques ».

En cours de mise en œuvre

Recommandation n° 4 : ne pas compromettre la capacité d'investissement et de financement des amortissements et provisions du budget annexe consacré aux activités touristiques, le cas échéant par un plafonnement de la redevance réglée au budget principal.

Non mise œuvre

Recommandation n° 5 : à l'occasion de la préparation du prochain plan local d'urbanisme (PLU), évaluer l'exercice de la compétence de l'assainissement collectif : en déterminant précisément la part des logements et des habitants desservis, en établissant un diagnostic détaillé de l'état des installations et en estimant les besoins nouveaux ainsi que les moyens d'y répondre.

En cours de mise en œuvre

Recommandation n° 6 : se rapprocher du comptable public pour fiabiliser l'inventaire.

En cours de mise en œuvre

Recommandation n° 7 : mettre en place un plan pluriannuel d'investissement pour tous les budgets en déterminant un ordre de priorité parmi les projets ainsi que leurs modalités de financement.

En cours de mise en œuvre

Recommandation n° 8 : organiser et tracer les contrôles d'urbanisme, y compris les opérations de récolement, le cas échéant en mutualisant les moyens nécessaires avec d'autres communes environnantes.

En cours de mise en œuvre

Recommandation n° 9 : sur les relations avec Euronat : après consultation officielle des services de l'État, engager des négociations avec le preneur en vue, d'une part, d'ajouter au contrat des dispositions régissant les aspects environnementaux et, d'autre part, de passer une nouvelle convention associant le SMICOTOM pour le traitement des biodéchets.

Non mise œuvre

Recommandation n° 10 : sur les relations avec Euronat : recalculer, à partir de 2017, la redevance sur la base du nombre de bungalows et autres constructions nécessitant une autorisation d'urbanisme présents, en retenant 1 200 comme plancher, et réclamer au preneur les sommes manquantes.

En cours de mise en œuvre

Recommandation n° 11 : sur les relations avec Euronat : répertorier et mesurer l'ensemble des constructions présentes sur le site.

En cours de mise en œuvre

1 LA PROCÉDURE

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Grayan-et-l'Hôpital, 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, la gestion de l'espace et l'exercice de la compétence urbanisme dans un environnement contraint, et les relations avec Euronat, le plus grand centre naturiste d'Europe.

Un entretien de début de contrôle a été organisé le 25 février 2021, avec Mme Florence Legrand, maire en exercice depuis le 23 mai 2020, et le 3 mars 2021 avec son prédécesseur, M. Serge Laporte, après l'envoi, à chacun, les 15 et 17 février 2021, d'une lettre les informant de l'ouverture du contrôle. Prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, un entretien préalable à la formulation d'observations provisoires a été tenu, le 18 février 2022, avec chacun des deux ordonnateurs. La chambre régionale des comptes a arrêté le rapport d'observations provisoires le 29 mars 2022.

Le rapport d'observations définitives suivant a été délibéré par la chambre régionale des comptes le 23 septembre 2022, au vu des réponses apportées par les deux maires successifs et par deux destinataires d'extraits d'observations provisoires, et après avoir auditionné, à leur demande, la maire en fonctions, le gérant de la société Euronat accompagné de son avocat, ainsi que le dernier exploitant du restaurant saisonnier présent sur la dune de la plage sud.

2 L'ENVIRONNEMENT COMMUNAL

Commune à la fois côtière et forestière, Grayan-et-l'Hôpital est située au nord du Médoc, à 21 kilomètres (km) au nord-ouest de Lesparre-Médoc et à 11 km au sud de Soulac-sur-Mer, ville-centre de la communauté de communes de Médoc Atlantique dont elle est membre. Étendue (46 km²) et parée d'une plage de 6,85 km de long, elle est née en 1804 de la fusion de deux anciennes communes séparées par 4 km : Grayan au nord et L'Hôpital au sud. La vie et l'activité sont organisées autour de ces deux bourgs et de leurs accès à l'océan distants de 6 km : la plage nord à l'ouest de Grayan et la plage sud à l'ouest de L'Hôpital, sur laquelle débouche le centre naturiste Euronat.

À l'image des communes voisines, son territoire est couvert majoritairement de forêts, de landes et de zones humides. Plusieurs sites se trouvent dans le périmètre de Natura 2000¹, principalement des zones marécageuses et des dunes, ainsi que dans celui de six ZNIEFF². Les parties du territoire communal appartenant à une ZNIEFF ont semble-t-il été toutes classées en zones naturelles, non constructibles ou aménageables au plan local d'urbanisme (PLU). La forêt communale s'étend sur un tiers du territoire communal avec une superficie de 1 624 ha dont 243 ont été déclarés improductifs (15 % du total).

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 un intérêt économique à long terme.

² Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique.

Bien que modeste (1 390 habitants environ en 2020), la population communale permanente est en forte croissance sur les vingt dernières années, avec une hausse de 88 % entre 2000 et 2020 (+ 648 habitants) et de 35 % entre 2010 et 2020 (+ 362 habitants). Proche aujourd'hui de 1 500 habitants selon la maire, elle comprend une part croissante d'habitants de soixante ans et plus (39 % en 2017), similaire à celle calculée à l'échelle intercommunale (39,4 %). Les résidences secondaires et logements occasionnels formant les trois-quarts du parc habitable, la population peut atteindre 25 000 habitants l'été selon la mairie (environ dix-huit fois la population permanente), dont 15 000 dans le seul centre naturiste Euronat.

Tableau n° 1 : données sur la population

Comparateur de territoires	Grayan-et-l'Hôpital	CC Médoc Atlantique	Gironde
Superficie en 2017 en km ²	46	1 035	9 976
Population INSEE en 2017	1 371	26 292	1 583 384
Population légale en 2020	1 390	26 652	
Nombre d'habitants au km ² en 2017	30,2	25,4	158,7
Variation de la pop. entre 2012 et 2017 : taux annuel moyen	1,60 %	1,10 %	1,30 %
<i>dont variation due au solde naturel</i>	<i>-0,10 %</i>	<i>-0,60 %</i>	<i>0,30 %</i>
Nombre de ménages en 2017	652	12 760	727 304
Nombre de décès pour 1 naissance en 2019	1,7	2,3	0,8
Retraités (en % de la population)	16,90 %	38,20 %	24,90 %
Part des résidences principales en 2017, en %	25,30 %	35,50 %	84,90 %
Médiane du revenu disponible par unité de conso. en 2018	21 510 €	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	19,70 %	16,70 %	13,40 %

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

Le centre Euronat constitue l'infrastructure touristique la plus connue de Grayan-et-l'Hôpital : sur une superficie de 335 hectares, il se composerait de 1 400 emplacements de camping, et d'un nombre équivalent de logements en dur, sous la forme de bungalows, chalets et mobil-homes. Selon la maire, il abriterait 62 % des résidences secondaires de la commune (1 200 sur 1 934) ainsi que la plupart de ses commerces. D'autres infrastructures s'adressent à des touristes non naturistes dans le quartier de la plage nord et sur la route qui le dessert : le camping communal avec ses 1 000 emplacements, deux campings privés de taille plus modeste et vingt gîtes communaux.

Grayan-et-l'Hôpital n'est pas classée en « station classée de tourisme », mais simplement en « commune touristique ». Quatre prérogatives sont attachées au label de commune touristique, moins avantageux que celui de station classée : l'organisation, dans la limite de quatre autorisations annuelles, de la vente et de la distribution de boissons alcoolisées lors de manifestations à caractère touristique ; la possibilité pour des agents de la commune d'assister temporairement les agents de la police municipale ; l'absence de plafonnement de la part forfaitaire de la facture d'eau ; et la possibilité d'ouvrir un nombre de débits de boisson plus important que dans des communes non touristiques de même taille³.

³ Le classement en station de tourisme ajoute aux deux premiers avantages consentis aux communes touristiques, les quatre avantages suivants : le bénéfice d'un surclassement démographique en fonction de la population touristique moyenne accueillie ; la perception, dans les communes de moins de 5 000 habitants, de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière ; l'allongement à huit mois (au lieu de six) de la période de délivrance

3 LES RELATIONS AVEC L'ÉCHELON 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 ainsi que dix autres communes sur les quatorze de la CC de Médoc Atlantique.

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

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

La finalité de ces dispositions obligatoires est de fluidifier les relations au sein du bloc communal. Il semble, au vu des informations recueillies, qu'aucune d'entre elles n'a été mise en œuvre jusque-là. La commune n'est pas entièrement responsable de cette carence, la communauté de communes de Médoc Atlantique n'ayant transmis aucun rapport d'activité aux communes membres avant 2020.

3.2 L'opposition aux transferts de compétences

La compétence relative à la confection du plan local d'urbanisme (PLU) est demeurée communale au sein de la communauté de communes : la minorité de blocage⁴ prévue au II de l'article 136 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR) a été, en effet, facilement obtenue à deux reprises en 2017 puis en 2020. Le conseil municipal de Grayan-et-l'Hôpital a exprimé son refus en 2017 mais il ne s'est pas prononcé à nouveau en 2020, après le renouvellement du conseil municipal et du conseil communautaire. La commune a justifié le *statu quo* par la taille de l'intercommunalité (une superficie de 1 035 km² avec un linéaire de plage naturelle de 90 km) et la diversité des situations urbanistiques.

d'autorisations temporaires d'occupation du domaine public pour des concessions de plage ; ou encore la majoration, le cas échéant, des indemnités des élus.

⁴ Le II de l'article 136 de la loi ALUR rendait les communautés de communes et les communautés d'agglomération, 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 12 mars 2019, une délibération a été votée 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 même décision ayant été prise par un nombre suffisant de communes pour atteindre la minorité de blocage requise dans cet article⁵, le transfert des compétences eau et assainissement a été différé.

La commune a accepté, le 16 décembre 2016, le transfert de la compétence tourisme et de la taxe de séjour au 1^{er} janvier 2017.

La commune et la communauté n'ont constitué qu'un seul service commun : le service commun d'instruction des autorisations du droit du sol (ADS).

4 LES RESSOURCES HUMAINES

4.1 Une augmentation notable des effectifs entre 2020 et 2021

Compte tenu de la présence de nombreux agents non titulaires sur des durées courtes, en particulier l'été, 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. Relativement stable entre 2018 et 2020 avec un nombre d'agents compris entre 29 et 30, l'effectif a fortement augmenté en 2021, avec la présence sur douze mois de 6,5 agents de plus qu'en 2020 (+ 22 %).

Tableau n° 2 : les effectifs du budget principal selon les données du fichier de paye XéMelios

Agents payés en décembre de l'exercice					Evolution 2016-2020			Evolution 2016-2021				
Statut	2016	2017	2018	2019	2020	en %	en valeur	en % / an	2021	en %	en valeur	en % / an
Emploi de cabinet	0	0	0	0	0				1		+1	
Non titulaires + autres statuts (hors élus)+ emplois aidés	2	3	5	6	6	200,0%	+4	31,6%	7	250,0%	+5	28,5%
Titulaires + stagiaires	17	17	19	19	17	0,0%	0	0,0%	25	47,1%	+8	8,0%
Total général	19	20	24	25	23	21,1%	+4	4,9%	32	68,4%	+13	11,0%
Nombre de mois rémunérés					Evolution 2016-2020			Evolution 2016-2021				
Statut	2016	2017	2018	2019	2020	en %	en valeur	en % / an	2021	en %	en valeur	en % / an
Emploi de cabinet	0	0	0	0	0				1		+1	
Non titulaires + autres statuts (hors élus)+ emplois aidés	125	100	141	145	150	20,0%	+25	4,7%	185	48,0%	+60	8,2%
Titulaires + stagiaires	197	202	212	210	206	4,6%	+9	1,1%	249	26,4%	+52	4,8%
Total général	322	302	353	355	356	10,6%	+34	2,5%	434	34,8%	+112	6,2%
Nombre de mois rémunérés en équivalent agent (divisé par 12 mois)					Evolution 2016-2020			Evolution 2016-2021				
Statut	2016	2017	2018	2019	2020	en %	en valeur	en % / an	2021	en %	en valeur	en % / an
Non titulaires + autres statuts (hors élus)	10,4	8,3	11,8	12,1	12,5	20,0%	+2	4,7%	15,4	48,0%	+5	8,2%
Titulaires + stagiaires	16,4	16,8	17,7	17,5	17,2	4,6%	+1	1,1%	20,8	26,4%	+4	4,8%
Total général	26,8	25,2	29,4	29,6	29,7	10,6%	+3	2,5%	36,2	34,8%	+9	6,2%

Source : fichiers dématérialisés de la paye – XéMelios

⁵ Au moins 25 % des communes membres de la communauté de communes représentant au moins 20 % de la population.

La maire a confirmé avoir procédé à plusieurs recrutements, tous en catégorie B ou C, en remplacement de personnel en longue maladie, ou en renforcement des moyens présents. Ceux-ci font suite à un audit réalisé en 2020 par un cabinet privé soulignant les besoins en matière d'encadrement, tenant aux spécificités touristiques et territoriales de la commune. Parmi les nouveaux agents, figurait un emploi de cabinet parti en avril 2022⁶.

En réponse aux observations provisoires, la maire a annoncé l'arrivée, en juin 2022, d'un attaché sur le poste de secrétaire général vacant depuis le 19 mars 2022.

Avant ces recrutements, la commune employait déjà un nombre d'agents bien plus important que la plupart des communes de sa strate démographique. Ainsi, en 2018, le nombre d'agents payés par le budget principal était trois fois supérieur à l'effectif moyen calculé pour l'ensemble des communes de France comptant de 500 à 2 000 habitants (dix agents au 31 décembre 2018⁷). Cette disparité tient vraisemblablement au caractère touristique de la commune. Un constat similaire a d'ailleurs été formulé dans le dernier rapport d'observations définitives consacré à Vendays-Montalivet⁸, commune qui partage beaucoup de points communs avec Grayan-et-l'Hôpital. Par comparaison à l'effectif théorique moyen de l'ensemble des organismes communaux, celui du budget principal est moins féminisé (55 % au 31 décembre 2020 contre 64 %), plus âgé (55 % ont plus de 50 ans contre 41,9 %) et comprend davantage d'agents de catégorie C (85 % selon le bilan social 2020 contre 82 %). L'unique emploi de catégorie A inscrit dans l'effectif n'était pas recensé dans le bilan social de 2020.

Le camping emploie, en plus, une quarantaine d'agents sous contrat à durée déterminée (CDD). L'évolution du nombre de CDD est impossible à établir de façon fiable : alors que les états de personnel du compte administratif sont vides, ou au mieux, imparfaitement remplis, les intéressés continuent à être payés par mandat individuel et non au moyen d'un fichier collectif de paye automatisé qui paraîtrait plus adapté à leur nombre. La liste des agents du camping en 2021 faisait état de la présence de 41 agents contractuels embauchés sur une durée moyenne de 2 mois et 19 jours. Leur temps cumulé de présence représente l'équivalent de neuf emplois annuels.

Comme le montre la suite du rapport, les domaines d'intervention de la commune sont variés et complexes : urbanisme dans un cadre naturel à préserver, gestion directe d'infrastructures touristiques, entretien d'une forêt communale, gestion des deux volets de la compétence assainissement, suivi des relations avec la société Euronat dans le cadre d'un bail à construction, etc. La mutualisation avec d'autres communes ou avec l'intercommunalité de quelques emplois, notamment ceux chargés de traiter les questions les plus complexes (police de l'urbanisme, assainissement, camping, relations avec Euronat) serait probablement de nature à doter la commune, durablement et à moindre coût, des compétences dont elle a besoin.

Recommandation n° 1: mutualiser les fonctions d'expertise avec Médoc Atlantique ou avec des communes membres présentant un profil similaire.

⁶ Le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales autorise le recrutement d'un emploi de cabinet dans les communes de moins de 20 000 habitants.

⁷ Source des données comparatives utilisées : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>.

⁸ En 2018, l'effectif de Vendays-Montalivet était 2,5 fois supérieur à la moyenne nationale.

Dans sa réponse, la maire a formulé des réserves sur cette recommandation. Après avoir exprimé le souhait de son équipe de conserver la pleine maîtrise des domaines de la police, de l'assainissement, des gîtes et du camping, elle a indiqué que le renforcement et la stabilisation des services municipaux lui paraissent prioritaires sur des actions nouvelles de mutualisation, qui lui semblent envisageables dans un second temps sous la forme de prestations de services.

Tout en prenant note de cette réponse, la chambre régionale des comptes invite la commune à ne pas perdre de vue l'intérêt d'actions ciblées de mutualisation, qui peuvent remédier aux difficultés récurrentes de recrutement sur des emplois qualifiés, rencontrées par les communes rurales.

4.2 L'extension progressive du RIFSEEP

Ayant vocation à se substituer à la plupart des autres régimes indemnitaires, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a été progressivement étendu aux fonctionnaires et agents contractuels de droit public, de catégorie A, B ou C, entre novembre 2016 et octobre 2017. La délibération du 9 novembre 2016 n'a retenu qu'un seul groupe de fonctions pour le cadre d'emplois de la catégorie A : le groupe 1, celui dont le plafond réglementaire d'indemnités est le plus élevé dans les arrêtés d'application du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création du RIFSEEP pour les agents de l'État. Aux termes de la délibération du 18 juillet 2017 élargissant le RIFSEEP aux agents de catégorie B et C de la filière administrative, ses deux parts - l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et le complément indemnitaire annuel (CIA) - sont versées « *mensuellement ou ponctuellement* ». En pratique, jusqu'au 31 décembre 2021, l'IFSE n'a pas été versée à tous les agents par douzième, mais en une seule fois pour certains d'entre eux présents toute l'année. Selon les services, l'IFSE devait être versé mensuellement et le CIA annuellement à partir de 2022, comme en disposent les articles 2 et 4 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

L'exploitation des fichiers de paye montre que ce nouveau régime n'a pas été utilisé pour relever sensiblement le montant des rémunérations au moment de sa mise en place, et que les deux-tiers de la forte hausse du montant des IFSE payées entre 2020 et 2021 (+ 87 % par rapport à 2020 ; + 42 531 €) tient à l'arrivée de nouveaux agents.

Tableau n° 3 : salaire moyen brut mensuel des agents titulaires présents 12 mois consécutifs

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Sal moyen brut mensuel	2 212	2 305	2 303	2 289	2 226	2 360

Source : fichiers dématérialisés de la paye – XéMelios

4.3 La nécessité de détailler rapidement dans une délibération le temps de travail de façon à garantir le respect de la norme légale de 1 607 heures

Aucune délibération, ni document régissant le temps de travail n'a été produit. Arrivé au même constat de carence, l'auteur de l'audit des ressources humaines, de l'organisation et de la

comptabilité réalisé en 2020 a relevé le poids de la « *tradition et l'habitude* » en matière de gestion du temps de travail.

En 2001, au moment de la mise en place des 35 heures, la collectivité avait la possibilité de maintenir le régime de temps de travail en vigueur, s'il était plus favorable, conformément au dernier alinéa de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 créé par l'article 21 de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001. Mais le conseil municipal devait en délibérer, ce qui ne semble pas avoir été le cas. Par conséquent, durant toute la période sous revue, les agents auraient dû accomplir 1 607 heures par an. Dans l'hypothèse où un régime plus favorable serait quand même appliqué, la commune doit y mettre fin et porter la durée annuelle à 1 607 heures sans délai, en application de l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Recommandation n° 2: formaliser dans une délibération le temps de travail des agents de façon à respecter la norme légale annuelle de 1 607 heures.

En réponse aux observations provisoires, la maire a annoncé le vote, avant la fin de l'année, de la délibération sur l'organisation du temps de travail en préparation pendant l'instruction. Elle a certifié, sans fournir d'éléments nouveaux, que la commune applique d'ores et déjà la règle des 1 607 heures et que « *la régularisation ne posera pas de difficulté* ». Dans le cas contraire, la délibération aurait dû être votée avant le 1^{er} janvier 2022, en application des dispositions de l'article 47 de la loi du 6 août 2019.

Les heures supplémentaires sont comptabilisées manuellement sur des feuilles, en l'absence d'outil de contrôle automatisé du temps. Il est rappelé que le décompte automatisé des heures supplémentaires est une obligation quand plus de dix agents bénéficient du versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires⁹.

5 LA GESTION DES SERVICES PUBLICS À CARACTÈRE INDUSTRIEL ET COMMERCIAL

5.1 Les activités touristiques

5.1.1 Deux activités longtemps séparées aux tarifs modérés

5.1.1.1 Un camping municipal aux 1 000 emplacements, proche de la plage du nord

D'une superficie de 24 ha, entouré par la forêt, le camping municipal du Gurp est situé à 150 mètres de l'océan avec un accès direct à la plage nord. Gratifié de deux étoiles, il propose 1 000 emplacements, dont 500 équipés pour l'accueil de camping-cars, mais il ne contient aucun logement « en dur » (mobil-homes, chalets...), ni commerce. Une épicerie et un restaurant sont cependant installés en face de son entrée.

⁹ Article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires

Jusqu'en 2020, les tarifs sont restés modiques, à un niveau très inférieur à ceux des deux campings privés installés sur le territoire communal. Le chiffre d'affaires par emplacement (1 159 € en 2020) était bien plus faible que celui des autres campings municipaux situés à proximité et en bordure d'océan : 1 378 € à Vensac (210 emplacements) et 1 599 € à Vendays-Montalivet (161 emplacements). L'ancien maire a confirmé que l'application de tarifs faibles, l'absence de logements pérennes, la limitation des équipements et services proposés étaient intentionnelles de façon à proposer un lieu de vacances attractif au plus grand nombre, dans un cadre naturel préservé et proche de la mer. Après la revalorisation tarifaire de février 2021, les tarifs ont été rapprochés de ceux pratiqués par les autres campings municipaux des alentours¹⁰.

5.1.1.2 Les vingt gîtes communaux du Village des Oiseaux

À 4 km de la plage du camping du Gurp, proche du bourg de Grayan, 20 gîtes communaux de catégorie une étoile sont proposés à la location toute l'année, dont un aménagé pour l'accueil de personnes à mobilité réduite. D'une capacité de quatre à six personnes avec une surface de 50 m², ils sont regroupés en bordure de forêt, dans un quartier appelé le Village des Oiseaux, à proximité d'un golf, d'infrastructures sportives et de pistes cyclables. À l'image du camping, leurs tarifs sont comparativement peu élevés, même après la revalorisation de 10 % opérée en février 2021 (614 € par semaine en haute saison contre 558 € auparavant).

5.1.2 Deux activités fusionnées dans un budget annexe unique en 2021

5.1.2.1 Des modalités de fusion à compléter

Jusqu'en 2021, le camping municipal et les gîtes communaux formaient deux services distincts, dotés chacun d'un budget annexe dont il n'a pas été possible d'obtenir la délibération, ni l'arrêté de création. Le 2 février 2021, leurs flux budgétaires et comptables ont été regroupés au sein du budget annexe du camping, renommé à cette occasion « camping et activités touristiques ». Certes complémentaires, ces deux activités touristiques continuent à présenter des différences suffisamment importantes, notamment en termes d'attractivité et de chiffres d'affaires, pour continuer à individualiser leurs produits et leurs charges dans des états comptables, dans le but de fixer des tarifs qui garantissent l'équilibre financier de chacune.

Recommandation n° 3: continuer à distinguer les dépenses et les recettes de chaque activité, au sein du budget annexe « camping et activités touristiques ».

La maire a précisé, dans son courrier, que le prestataire informatique de la commune a été chargé de préparer un module budgétaire et comptable opérant cette distinction.

La délibération de dissolution du budget annexe des gîtes au 1^{er} juillet 2021, votée le 15 juin 2021, a acté le transfert du bilan et des résultats au budget principal et non au nouveau budget annexe. Celle du 12 avril 2021, qui fixe le cycle d'amortissement des gîtes, ne dit pas clairement quel budget retracera les écritures d'amortissement. Si la commune souhaite que les

¹⁰ § 5.1.3.1.

gîtes restent inscrits au patrimoine du budget principal, il est indispensable de formaliser leur mise à disposition auprès du budget annexe.

5.1.2.2 L'assimilation à tort de l'activité de location des gîtes à un service public administratif jusqu'en 2021

Jusqu'à la création du nouveau budget annexe le 2 février 2021, l'activité de location des gîtes touristiques a été considérée comme un service public à caractère administratif (SPA), contrairement au camping municipal géré comme un service public à caractère industriel et commercial (SPIC). Le traitement réservé aux gîtes communaux était irrégulier, rien ne distinguant, sur le fond, leur exploitation de celle du camping hormis le mode d'hébergement. Supprimé après la fusion des deux activités au sein du même budget annexe, il a eu, durant des années, plusieurs conséquences patrimoniales, financières et fiscales :

- sur un plan patrimonial, il a permis de ne pas amortir les bâtiments jusqu'en 2021 : obligatoire pour les SPIC, la constitution de dotations aux amortissements ne l'est pas pour les SPA. À défaut de ressources propres qui auraient pu être progressivement dégagées à l'aide d'un relèvement des tarifs, les travaux de rénovation des gîtes (0,675 M€ en tout) ont été financés par des emprunts en 2016 et 2017 (0,29 M€) et par deux subventions du budget principal en 2018 et 2019 (0,242 M€). Un premier cycle d'amortissement de dix ans a été inauguré en 2021, à raison d'une dotation annuelle de 0,1 M€, reposant sur une valeur des bâtiments estimée à 1 M€ par une agence immobilière ;
- le budget annexe aurait dû acquitter un loyer au budget principal calculé à partir de la valeur locative réelle des gîtes, en application de l'article R. 2221-81 du CGCT ;
- sur un plan fiscal, l'activité a été exclue, sans raison, du champ de l'impôt sur les sociétés.

Autre anomalie, le budget annexe des gîtes aurait dû bénéficier de l'autonomie financière, comme celui du camping, ce qui n'a jamais été le cas : quand une activité est gérée de façon individualisée mais non dotée de la personnalité morale, elle doit se voir attribuer l'autonomie financière, que son caractère soit industriel et commercial ou bien administratif (cf. article L. 2221-4 du CGCT). *A contrario*, l'attribution de subventions par le budget principal ne soulève pas de difficulté de principe : l'article L. 2224-2 du CGCT autorise le subventionnement d'un service public à caractère industriel et commercial « *lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'utilisateurs, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs* ». Conformément à cet article, l'octroi des deux subventions en 2018 et 2019 a bien été délibéré par le conseil municipal.

En réponse aux observations provisoires, l'ancien maire n'a pas contesté les anomalies relevées. Il a simplement précisé que dans la gestion des gîtes, l'équipe qu'il dirigeait a privilégié une logique patrimoniale à une approche commerciale.

5.1.2.3 La mise en place à prévoir d'un conseil d'exploitation

Aucun conseil d'exploitation n'a jamais été installé pour piloter les activités du camping et des gîtes, aujourd'hui unifiées au sein du service « camping et activités touristiques ». Il est rappelé que l'alinéa 1^{er} de l'article L. 2221-14 du CGCT dispose que « *Les régies dotées de la seule autonomie financière sont [...] administrées, sous l'autorité du maire et du conseil*

municipal, par un conseil d'exploitation et un directeur désignés dans les mêmes conditions sur proposition du maire ». Selon l'article R. 2221-65 du même code, « *le conseil d'exploitation peut être le conseil municipal* » dans les communes de moins de 3 500 habitants. Il délibère sur les catégories d'affaires pour lesquelles le pouvoir de décision n'est pas attribué au conseil municipal ou à une autre autorité par un texte ou par les statuts (article R. 2221-64).

La commune est invitée à mettre en place un conseil d'exploitation pour administrer le service « camping et activités touristiques », incluant le cas échéant des personnalités qualifiées, ou à défaut, de préciser dans une délibération ou les statuts, que ce rôle est dévolu au conseil municipal.

5.1.3 Les nouvelles orientations fixées en 2021

En 2021, la commune a pris trois décisions importantes touchant à l'exploitation des activités touristiques, sans revenir, sur leur gestion en régie directe que la maire souhaite maintenir en vue de contrôler l'activité touristique de la plage du nord. Elle n'exclut pas de recourir à une délégation à moyen terme, après avoir amélioré la gestion et l'image du camping.

5.1.3.1 L'engagement pris de facturer au budget annexe tous les frais engagés par le budget principal

L'auteur d'un audit daté de mars 2021, consacré entre autres à la situation juridique du camping et des gîtes, a jugé le niveau de charges des deux budgets annexes « *étonnamment faible* », et au contraire, celui du budget principal très élevé au regard des moyennes nationales de comparaison. Il « *en a déduit qu'il est très probable qu'ils [les deux budgets annexes] bénéficient gracieusement des moyens de la commune, et donc de subventions de la part de celle-ci qui sont irrégulières* ». Jusqu'en 2021, le poids relatif des charges enregistrées sur le budget annexe du camping municipal était effectivement moins lourd que celui des charges enregistrées sur les budgets annexes des campings municipaux de trois communes environnantes contrôlées récemment (Vendays-Montalivet, Naujac-sur-Mer et Vensac).

Tableau n° 4 : comparaison des niveaux de charges avec les campings municipaux de Vendays-Montalivet, Naujac-sur-Mer et Vensac

	Grayan-Et-l'Hôpital 2016-2020	moyenne des trois autres campings 2016-2020	Grayan-Et-l'Hôpital 2021
consommations intermédiaires/chiffre d'affaires	26%	49%	52%
dépenses de personnel/chiffre d'affaires	18%	29%	38%
total de ces deux postes de charges/chiffre d'affaires	44%	78%	90%

Sources : données Anafi (données provisoires pour 2021) et factures établies par la commune

Il n'est toutefois pas possible de chiffrer précisément l'ampleur des dépenses qui auraient été prises indûment en charge par le budget principal, en l'absence d'outils mêmes élémentaires de contrôle de gestion. Sur un plan purement formel, la commune a toujours pris le soin de détailler dans un état nominatif les remboursements de salaires effectués par les deux budgets annexes du camping et des gîtes en faveur du budget principal. Mais il a fallu attendre 2020 pour l'adoption d'une convention de mise à disposition du personnel communal au camping municipal.

Au cours de l'entretien de fin de contrôle, l'ancien maire ne s'est pas montré étonné par la faiblesse des charges imputées sur le budget annexe du camping : il l'a justifiée par la présence d'un nombre réduit de bâtiments à entretenir.

L'exercice 2021 marque une véritable rupture avec les années précédentes avec la constatation, sur le nouveau budget annexe fusionnant l'exploitation des gîtes et du camping, d'un montant de charges très élevé : égal à 90 % d'un chiffre d'affaires lui aussi en croissance¹¹, celui-ci inclut un volume de dépenses remboursées au budget principal près de six fois supérieur à celui de 2019.

La maire, qui partage les constats de l'auditeur, assure recenser très attentivement, depuis 2021, le personnel communal mis à disposition du camping et des gîtes de façon à rembourser au budget principal toutes les sommes dues. Elle a expliqué la forte hausse des dépenses internes de personnel du nouveau budget (+ 76 % par rapport à 2020) par le recrutement d'un plus grand nombre de saisonniers pour renforcer la sécurité, fiabiliser la gestion de caisse et internaliser le nettoyage, jusque-là confié à un prestataire privé.

La chambre régionale des comptes confirme l'importance, pour la commune, de disposer d'un suivi fiable des charges des activités touristiques : indispensable pour garantir le financement de l'activité par ses ressources propres, celui-ci se révélera également précieux pour fixer les tarifs et vérifier la pertinence du montant du loyer versé au budget principal.

5.1.3.2 Un quasi-doublement des tarifs en 2021 par rapport à 2019

Sur la base d'une étude comparative avec les campings de Naujac-sur-Mer, Soulac-sur-Mer, Vendays-Montalivet, Carcan et le Porge, le conseil municipal a redéfini, le 2 février 2021, la grille tarifaire en augmentant les tarifs sans dépasser les prix moyens constatés dans les cinq campings municipaux alentours. Au total, les tarifs du camping ont presque été multipliés par deux entre 2019 et 2021¹² alors que les tarifs des gîtes ont été majorés de 10 % en 2021. D'autres mesures importantes ont accompagné, le 2 février 2021, la majoration des tarifs du camping : une extension de deux mois de la période d'ouverture (avril et mai), la modulation de la grille tarifaire avec une haute et une basse saison, et une priorité donnée à l'accueil des familles. En plus de sa finalité économique, la réorganisation tarifaire poursuit un objectif d'amélioration de l'image des infrastructures touristiques, à même de séduire de nouvelles clientèles. La maire a souligné que grâce à ces hausses tarifaires, la redevance payée par le camping est devenue la première ressource du budget principal devant le loyer versé par Euronat.

Le camping a ouvert au 1^{er} juin 2021 et 23 mai 2022, et non au début du mois d'avril, en raison d'un niveau de charges fixes trop élevé.

5.1.3.3 La mise en place d'une redevance d'occupation du domaine public versée au budget principal

Le 12 avril 2021, le conseil municipal a approuvé l'instauration d'une redevance annuelle d'un montant de 0,6 M€, dite d'occupation du domaine public afin de compenser l'affectation d'un terrain communal à l'usage exclusif du camping : son montant correspond à 3 % de l'estimation

¹¹ Voir § 5.1.4.2.

¹² Les tarifs votés en octobre 2019 pour la saison 2020 étaient de 10,60 € pour un emplacement non électrifié et de 14 € pour un emplacement électrifié. Ils ont été portés à 12,60 € et à 16 € en 2020, puis à 19,60 € et de 26,7 € en 2021, après pondération sur la saison complète.

la plus haute de la valeur du terrain (20 M€), fournie par deux agences immobilières, la direction de l'immobilier de l'État n'ayant « *pas voulu estimer le bien* » selon la délibération. Versée par le budget annexe au budget principal, elle a été acquittée pour la première fois en 2021.

La décision paraît fondée dans son principe : l'article R. 2221-81 du CGCT autorise le versement par le budget annexe d'un loyer rémunérant l'affectation du terrain que le camping exploite, calculé sur sa valeur locative réelle. Elle appelle néanmoins trois observations :

- la première porte sur la dénomination de redevance d'occupation du domaine public qui ne semble pas adaptée : il est probable que le terrain appartienne, au moins en grande partie, au domaine privé et non au domaine public de la commune ;
- la deuxième concerne l'oubli de prise en compte, dans le loyer, de la valeur locative des gîtes mis à la disposition du budget annexe dans un but de commercialisation ;
- la troisième, plus substantielle, se rapporte au niveau de la redevance établi sur l'estimation la plus haute de la valeur du terrain : équivalent à la moitié du chiffre d'affaires annuel du camping durant la période 2016-2020, son montant est plus de deux fois supérieur aux reversements annuels d'excédents constatés entre 2016 et 2020 (290 600 €). Si la commune avait retenu l'estimation la plus basse, la redevance aurait été égale à 0,42 M€ soit 35 % du chiffre d'affaires 2016-2020.

En 2021, la redevance n'a représenté que 36 % d'un chiffre d'affaires en forte augmentation¹³. Pour autant, il est indispensable de veiller, sur la durée, à ce que son règlement ne compromette pas le financement normal des dotations aux amortissements et provisions ainsi que la capacité d'investissement du budget annexe, ni n'oblige à accroître trop fortement les tarifs. Une mesure de plafonnement du loyer constituerait, de ce point de vue, une garantie.

Recommandation n° 4: ne pas compromettre la capacité d'investissement et de financement des amortissements et provisions du budget annexe consacré aux activités touristiques, le cas échéant par un plafonnement de la redevance réglée au budget principal.

En réponse, la maire a assuré que la nouvelle redevance n'obèrera pas, dans la durée, la capacité d'investissement du budget annexe car une partie du surcroît de dépenses constaté en 2021, celles relatives à une remise à niveau de la gestion, présenterait un caractère ponctuel. Elle estime qu'un plafonnement de la redevance ne devrait pas être nécessaire.

5.1.4 La situation financière des activités touristiques

5.1.4.1 La situation des deux budgets annexes avant leur fusion

Entre 2016 et 2020, la situation financière du budget du camping a toujours été satisfaisante en dépit du reversement systématique d'un excédent au budget principal égal, en moyenne, à 0,29 M€. Une capacité d'autofinancement nette positive a toujours été dégagée, d'un montant moyen de 0,17 M€, soit 14 % du chiffre d'affaires. Son montant cumulé sur la période (0,85 M€) est supérieur à celui des dépenses d'équipement nouvelles (0,58 M€). Au 31 décembre

¹³ Le chiffre d'affaires du camping s'élèverait, en 2021, à 1,7 M€ selon la maire.

2020, l'encours de la dette (224 563 €) n'équivalait plus qu'à une année de capacité d'autofinancement brute. Depuis 2016, un seul emprunt de 0,1 M€ a été souscrit en 2017, année de réalisation des trois-quarts des dépenses d'équipement. Autre point positif, la trésorerie était abondante, avec, par exemple en 2019, un niveau équivalent à plus d'une année de charges courantes. Son niveau exceptionnel à fin 2020 (deux années environ de charges courantes) tient à des décalages ponctuels de paiement observés sur quatre comptes entrant dans le calcul du besoin en fonds en roulement, dont un décalage d'une d'année du reversement de l'excédent de 2020 au budget principal (0,2 M€) et d'une échéance d'impôt sur les sociétés (0,102 M€).

La situation financière du budget annexe des gîtes communaux était structurellement fragile à cause, en grande partie, de la modicité des tarifs, les produits de gestion (0,56 M€) ne couvrant même pas les dépenses de rénovation (0,67 M€). Le financement de ces dernières a nécessité l'attribution de subventions par le budget principal (0,24 M€) et la souscription de deux emprunts en début de période (0,29 M€).

5.1.4.2 Des résultats 2021 du budget fusionné marqués par une très forte hausse du chiffre d'affaires mais également des dépenses de personnel

Grâce, vraisemblablement, aux importants relèvements des tarifs du camping opérés début 2021, le chiffre d'affaires a enregistré une très forte hausse, proche de 50 %, par rapport au chiffre d'affaires agrégé des deux anciens budgets annexes. Selon la maire, le camping aurait dégagé, à lui seul, un chiffre d'affaires égal à 1,7 M€ en 2021. Mais les charges ont augmenté encore plus rapidement, avec une multiplication par 2,7 de la totalité des charges courantes, sous l'effet des charges de personnel et du paiement de la redevance de 0,6 M€ versée au budget principal. Après correction des erreurs entachant l'imputation des flux de remboursement au budget principal entre 2016 et 2020¹⁴, les charges de personnel du budget annexe ont été multipliées par 2,5 entre 2020 et 2021, sous l'effet de deux facteurs : le quintuplement, par rapport à 2020, des remboursements de charges de personnel au budget principal et une croissance de 76 % des dépenses directes de personnel.

Tableau n° 5 : appréciation des dépenses de personnel

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	variation	
							2020/2016	2021/2020
charges de personnel interne								
camping	144 526	173 302	174 904	196 501	221 068		53%	
gîtes	-	-	-	-	-			
total	144 526	173 302	174 904	196 501	221 068	390 070	53%	76%
remboursements au budget principal								
camping	27 773	27 882	29 307	31 228	38 786		40%	
gîtes	31 679	20 538	20 338	24 550	26 684		-16%	
total	59 452	48 421	49 645	55 778	65 470	330 000	10%	404%
total								
camping	172 299	201 184	204 211	227 729	259 854		51%	
gîtes	31 679	20 538	20 338	24 550	26 684		-16%	
total général	203 978	221 723	224 548	252 278	286 537	720 070	40%	151%

Source : les comptes de gestion

¹⁴ Les remboursements de charges de personnel au budget principal doivent être rajoutés aux dépenses directes de personnel. Or, ils ont toujours été enregistrés au compte 658 (charges diverses de gestion courante), qui n'entre pas dans le calcul des frais de personnel du budget annexe, au lieu du compte 621 (personnel extérieur au service). Voir § 6.5.1.

Au total, les dépenses de personnel ont pesé lourdement sur la capacité d'autofinancement brute qui a été presque divisée par quatre entre 2020 (273 251 €) et 2021 (73 935 €). Même si comme l'assure la maire, il est vraisemblable qu'une bonne partie des dépenses supplémentaires enregistrées en 2021 présente un caractère ponctuel, son attention est attirée sur la nécessité de maîtriser les dépenses de personnel du nouveau budget.

Tableau n° 6 : la situation financière du nouveau budget en 2021 (définitif)

en €	2019			2020			2021 définitif	Evolution 2021/2020	
	Camping	Gîtes	Total	Camping	Gîtes	Total		en €	en %
Chiffre d'affaires	1 275 504	115 943	1 391 447	1 158 636	107 803	1 266 439	1 886 977	620 538	49,00%
+ Ressources fiscales	26 952	5 038	31 990	21 859	2 603	24 462	33 426	8 964	36,64%
= Produit total	1 302 455	120 981	1 423 436	1 180 495	110 406	1 290 901	1 920 403	629 502	48,76%
Charges de personnel	196 501	24 550	221 051	221 068	26 684	247 752	720 070	472 318	190,64%
Charges courantes hors personnel	390 533	48 127	438 660	382 707	31 721	414 428	1 057 188	642 760	155,10%
Excédent brut d'exploitation	715 482	48 304	763 786	577 861	52 001	629 862	143 145	-486 718	-77,27%
+/- Résultat financier	-7 972	-3 410	-11 382	-7 139	-3 168	-10 307	-6 304	4 003	-38,84%
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	-319 572	32	-319 540	-194 483	757	-193 726	50 634	244 360	-126,14%
- Impôts sur les bénéfices et assimilés	137 005	0	137 005	152 578	0	152 578	115 928	-36 650	-24,02%
= CAF brute	250 933	44 926	295 859	223 661	49 590	273 251	71 547	-201 704	-73,82%
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	26 092	17 903	43 995	26 185	18 144	44 329	26 279	-18 050	-40,72%
= CAF nette ou disponible	224 840	27 024	251 864	197 476	31 446	228 922	45 268	-183 655	-80,23%
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	68 278	109 843	178 121	29 490	41 265	70 755	226 114	155 359	219,57%
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	156 562	24 356	180 918	167 986	5 481	173 467	-180 846	-354 314	-204,25%
+ Nouveaux emprunts	0	0	0	0	0	0	0	0	0
= Encours de dette du BP au 31 décembre	250 748	234 631	485 379	224 563	216 788	441 351	224 563	-216 788	-49,12%
Capacité de désendettement en années	1,00	5,22	1,64	1,00	4,37	1,62	2,80	1,18	73,35%
Fonds de roulement net global	627 599	85 523	713 122	795 585	91 004	886 589	614 740	-271 849	-30,66%
- Besoin en fonds de roulement global	15 227	-25 313	-10 086	-373 220	-32 123	-405 343	19 710	425 053	-104,86%
= Trésorerie nette	612 373	110 835	723 208	1 168 805	123 127	1 291 932	595 030	-696 902	-53,94%

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

5.2 L'assainissement

La commune exerce les deux volets de la compétence assainissement (collectif et non collectif) mais non la compétence eau potable confiée au syndicat intercommunal d'adduction d'eau potable (SIAEP) de Saint-Vivien-de-Médoc, qui en a délégué lui-même l'exploitation par contrat d'affermage. Alors que le service de l'assainissement collectif est géré en régie directe, les prestations de contrôle des installations d'assainissement non collectif sont exécutées par un prestataire privé dans le cadre d'un marché.

5.2.1 L'organisation des deux services

5.2.1.1 L'assainissement collectif

D'une capacité de 14 000 équivalent-habitant (EQ/H) en été et de 4 000 EQ/H en hiver, la station d'épuration de la commune traite le rejet des effluents sur la base de 8 794 EQ/H en été et de 2 581 EQ/H le reste de l'année. Son usage est mutualisé avec les communes de Vensac et Talais. Un marché avec un prestataire privé a été passé pour assurer l'entretien de l'ensemble des postes du réseau communal.

Rattaché au département, le service d'assistance au traitement des effluents et au suivi des eaux (SATESE) assure le contrôle et la surveillance des systèmes de collecte et de traitement.

Dans son rapport du 22 juin 2020, il a constaté l'absence de dysfonctionnement du système de collecte et un fonctionnement correct du système de traitement, conforme aux exigences réglementaires. Dans un courrier du 15 mai 2020, la préfète de la Gironde est arrivée à la même conclusion, après analyse des résultats du bilan de l'année 2019 par les services de la direction départementale des territoires et de la mer. Elle déclare, dans sa lettre, le système « *conforme en collecte, traitement et performance au niveau européen et au niveau local* », mais demande à la commune de mettre en place un diagnostic permanent du système d'assainissement avant le 1^{er} janvier 2021. Aucune étude diagnostic n'avait jamais été produite jusque-là. L'acte d'engagement du marché afférent à cette prestation a été passé en avril 2021.

Tableau n° 7 : indicateurs du service de l'assainissement collectif

Assainissement collectif	2016	2017	2018	2019
Nombre d'habitants desservis	4 157	4 157	4 157	4 157
Nombre d'abonnements	1 846	1 846	1 962	1 970
Réseaux de distribution (km)	12,8	12,8	13,6	14,0
Volume mis en distribution (m ³)	168 611	185 304	217 896	195 327
Quantité de boues évacuées des ouvrages d'épuration (TMS)	-	84,00	0	0,1
Indice de connaissance et de gestion patrimoniale des réseaux de collecte des eaux usées (0 à 120)	94	94	94	94

Source : rapports annuels sur le prix et la qualité du service public de l'assainissement collectif

Le premier règlement de service a été adopté le 22 octobre 2019 : la rédaction et la remise de ce document à chaque usager sont pourtant des obligations anciennes prévues à l'article L. 2224-12 du CGCT.

5.2.1.2 L'assainissement non collectif

Un service de l'assainissement non collectif a été formellement créé avant la période sous revue, au plus tard en 2010. En application des articles L. 2224-8 et L. 2224-10 du CGCT, les communes ont deux missions en matière d'assainissement non collectif : délimiter les zones relevant de l'assainissement non collectif et contrôler les installations pour les immeubles non raccordés au réseau public de collecte. Elles peuvent également assurer, avec l'accord écrit du propriétaire, l'entretien, les travaux de réalisation et de réhabilitation des installations, prescrits dans le document de contrôle, ainsi que le traitement des matières de vidanges.

Une délibération du 15 juin 2021 a prolongé de trois ans la collaboration avec l'entreprise chargée de l'exécution des contrôles depuis la création du service. Au regard de la topographie de la commune et de la discontinuité du réseau de l'assainissement collectif, il apparaîtrait utile de compléter la nouvelle convention passée avec elle d'une carte indiquant précisément les zones qu'il lui revient de contrôler.

La commune est invitée à vérifier s'il n'est pas nécessaire d'actualiser le règlement de service en vigueur, délibéré en novembre 2009. Il est rappelé que ce document doit exposer les prestations assurées ainsi que les obligations de toutes les parties : exploitant, abonnés, usagers et propriétaires (article L. 2224-12 du CGCT).

5.2.2 La nécessité de diffuser plus régulièrement des informations actualisées et fiabilisées sur l'activité

5.2.2.1 En présentant, chaque année, trois rapports sur le prix et la qualité du service (RPQS) complets en conseil municipal

Aux termes de l'article L. 2224-5 du CGCT, les deux services d'assainissement, comme celui de l'eau potable, sont tenus de produire un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public (RPQS) destiné notamment à l'information des usagers. Ces trois RPQS doivent être présentés devant l'assemblée délibérante au plus tard dans les neuf mois qui suivent la clôture de l'exercice concerné. Les procès-verbaux (PV) du conseil municipal montrent que cette obligation est imparfaitement remplie avec l'oubli, en 2020, de la présentation des RPQS des deux services de l'assainissement, et l'absence de présentation du RPQS de l'eau potable sur l'ensemble de la période sauf en 2019.

Les RPQS souffrent aussi d'incomplétude, comme ceux de l'assainissement collectif, dépourvus de données financières sur la dette, les amortissements ou encore les investissements.

Il est demandé à la commune de présenter systématiquement en conseil municipal, au cours de la même séance, les trois RPQS annuels dûment complétés.

5.2.2.2 En produisant des données permettant de mesurer la part des habitants et logements bénéficiant de l'assainissement collectif

Le réseau de l'assainissement collectif n'est pas présent dans tout le territoire. Selon la carte fournie par les services, il dessert les routes et les rues principales de Grayan, à un degré moindre de celles de L'Hôpital et de Daugagnan, les axes reliant ces trois quartiers entre eux, ainsi que les deux stations touristiques de la commune : le centre Euronat et le quartier du Gulp dont le camping et les commerces qui l'entourent. Toutes les autres habitations sont équipées d'installations individuelles.

Il est difficile d'identifier précisément la part de la population et des logements bénéficiant de l'assainissement collectif, à partir de RPQS contenant des données qui ne concordent pas toujours entre elles : à titre d'exemple, le cumul des nombres d'abonnés et d'habitants déclarés dans les rapports des deux services d'assainissement (1 970 abonnés à l'assainissement collectif et 1 680 « habitants » relevant de l'assainissement non collectif à fin 2019) excède le nombre d'abonnés affiché dans le RPQS de l'eau (2 470 à fin 2020)¹⁵.

5.2.3 Une actualisation à prévoir de la convention relative au partage des frais d'utilisation de la station d'assainissement

La convention relative au partage des frais d'utilisation de la station d'assainissement signée avec Vensac et Talais est inchangée depuis 1993. Elle prévoit le versement de participations annuelles par ces deux communes pour le financement de travaux d'extension de la station et pour l'entretien des lagunages. En 2020, Grayan-et-l'Hôpital a perçu 30 653 € de Talais et 28 020 € de Vensac. Les clauses de la convention paraissent aujourd'hui dépassées :

¹⁵ Voir recommandation au § 5.2.6.

tandis que les participations des deux autres communes financent un panier de dépenses plus grand que celui décrit dans la convention, la clé de répartition utilisée pour les calculer demeure basée sur les consommations annuelles d'eau potable constatées en 1992. En réponse aux observations provisoires, la maire a fait part de son accord sur la nécessité de préparer une nouvelle version de ce document, en liaison avec Vensac et Talais, redéfinissant le champ des dépenses à répartir et la clé de répartition.

5.2.4 Un coût de l'eau et de l'assainissement collectif élevé

5.2.4.1 Des tarifs d'assainissement stables mais élevés en matière d'assainissement collectif

Entre le 1^{er} janvier 2017 et le 1^{er} janvier 2021, les tarifs de l'assainissement collectif sont restés relativement stables avec une augmentation du prix au mètre cube de moins de 1 %, pour une consommation ne dépassant pas 120 m³. Mais ils sont comparativement élevés avec un écart de 3,9 % en 2019 entre le prix TTC¹⁶ par m³ (2,27 €) et la dernière moyenne nationale disponible (2,07 €¹⁷).

En 2019, le prix TTC de l'eau¹⁸, assainissement compris, s'établissait à 4,42 € par m³ ; il était supérieur de 6,8 % à la moyenne nationale (4,14 €).

Tableau n° 8 : prix de l'assainissement collectif pour un particulier¹⁹

en €/m ³ TTC (120 m ³ /an)		01/01/2017	01/01/2018	01/01/2019	01/01/2019 affiché dans RPQS	01/01/2020	Evol. 2017/2020
Part Commune	Part Fixe	0,3858 €	0,3858 €	0,3858 €	0,3858 €	0,3858 €	0,00%
	Part Variable	1,4300 €	1,4300 €	1,4300 €	1,4300 €	1,4300 €	0,00%
Part Agence de l'Eau		0,2350 €	0,2350 €	0,2500 €	0,2500 €	0,2500 €	6,38%
Autres taxes (lutte contre la pollution)		0,0000 €	0,0000 €	0,0000 €	0,3300 €*	0,0000 €	NC
TVA (10%)		0,2051 €	0,2051 €	0,2066 €	0,2066 €	0,2066 €	0,73%
Prix assainissement collectif		2,26 €	2,26 €	2,27 €	2,64 €	2,27 €	0,73%

**prise en compte, par erreur, de cette taxe en 2019 qui ne concerne que la fourniture d'eau potable*

Source : rapports annuels sur le prix et la qualité du service public de l'assainissement collectif

La convention signée le 17 juin 2021 avec l'entreprise chargée des contrôles d'assainissement non collectif définit de nouveaux tarifs évolutifs, lesquels n'avaient connu aucun changement depuis 2016.

¹⁶ Soit les taxes au profit de l'Agence de l'eau (modernisation des réseaux de collecte et pollution) ainsi que la TVA à 10 %.

¹⁷ <https://www.ofb.gouv.fr/actualites/observatoire-des-services-publics-deau-et-dassainissement-2021-publication-du-10eme>

¹⁸ 2,15 €/m³ pour la fourniture d'eau potable (<https://www.services.eaufrance.fr/donnees/commune/33193>) + 2,27 €/m³ pour l'assainissement collectif.

¹⁹ Les campings font l'objet d'une tarification particulière avec une part variable minorée (0,79 € au lieu de 1,43 € par m³ en 2020) et une part fixe appliquée uniquement au quart du nombre d'emplacements.

5.2.4.2 Une erreur dans les RPQS sur le prix de l'assainissement collectif

La taxe de lutte contre la pollution n'est due que sur la fourniture d'eau potable. Or, dans les RPQS 2018 et 2019, elle est incorporée dans le prix de l'assainissement collectif au 1^{er} janvier 2019. Il n'a pas été possible d'établir si cette taxe a été réellement payée par les usagers ou s'il s'agit, comme le soutient l'ancien maire, d'une simple erreur d'affichage. Au surplus, le prix total publié dans les RPQS est inexact : l'inclusion de cette taxe aboutirait à un prix au m³ de 2,64 € et non de 2,42 €, comme affiché dans le document.

5.2.5 L'obligation de dédier un budget annexe doté de l'autonomie financière à chaque activité

Les activités d'assainissement collectif et non collectif sont regroupées au sein du même budget annexe depuis la mise en place effective du service d'assainissement non collectif au 1^{er} janvier 2010. L'article L. 2224-6 du CGCT autorise ce regroupement dans les communes de moins de 3 000 habitants à deux conditions : l'application du même régime de TVA et un mode de gestion identique. De façon à garantir le financement de chaque activité par ses ressources propres, l'instruction budgétaire et comptable M49 prévoit alors un suivi budgétaire détaillé, que la commune n'a pas instauré. En l'espèce, il n'y a pas de stricte identité des modes de gestion des deux services, avec l'exploitation en régie des équipements d'assainissement collectif et la délégation, sous la forme d'un marché, des missions de contrôle des installations d'assainissement non collectif. Il est, par conséquent, obligatoire de doter chaque service d'un budget annexe.

Autre anomalie pour des activités à caractère industriel et commercial, le budget annexe existant ne dispose pas de l'autonomie financière, ce qui contrevient aux dispositions de l'article L. 2221-4 du CGCT. La mise en œuvre de ce principe suppose d'ouvrir un compte au Trésor à son nom.

5.2.6 Une situation financière pour le moment confortable

Le budget de l'assainissement²⁰ présente une situation financière saine entre 2016 et 2021, avec le dégagement systématique d'une capacité d'autofinancement nette. Son total cumulé entre 2016 et 2020 (1,1 M€) est supérieur aux dépenses d'équipement (0,9 M€), principalement réalisées en 2017 (0,4 M€) et en 2020 (0,2 M€). La capacité de désendettement, toujours inférieure à trois ans, n'était que de deux ans à fin 2021. L'encours de la dette, composé de quatre emprunts au 31 décembre 2020, s'élevait à 0,53 M€ au 31 décembre 2021. L'importance du fonds de roulement (0,89 M€ à fin 2021) est à l'origine d'une trésorerie qui paraît excessive, avec un niveau supérieur à plus de six années de charges courantes. Il serait logique de le mobiliser davantage dans le financement des investissements.

L'ancien maire a assuré que tous les investissements d'entretien nécessaires ont été réalisés, mais aucun élément tangible n'a été produit à l'appui de cette affirmation. Dès lors, le manque de visibilité de la commune sur les investissements à prévoir pour maintenir les installations en l'état, et répondre éventuellement aux besoins nouveaux, ne peut conduire qu'à

²⁰ Voir § 6.5.2 pour les erreurs d'imputation.

exprimer une réserve sur les perspectives financières de l'activité, le niveau élevé des tarifs limitant les marges de manœuvre. Le premier diagnostic permanent du système d'assainissement, en cours d'élaboration, devrait permettre de mieux connaître rapidement l'état réel des installations et du réseau.

Recommandation n° 5: à l'occasion de la préparation du prochain PLU, évaluer l'exercice de la compétence de l'assainissement collectif : en déterminant précisément la part des logements et des habitants desservis, en établissant un diagnostic détaillé de l'état des installations et en estimant les besoins nouveaux ainsi que les moyens d'y répondre.

Après avoir exprimé son accord avec cette recommandation, la maire a annoncé attendre la remise du premier diagnostic permanent pour programmer, dans un plan pluriannuel, les dépenses de réparations et éventuellement d'extensions nécessaires, en tenant compte des règles d'urbanisme applicables.

6 LA FIABILITÉ DES COMPTES

6.1 La présence d'un budget principal et de quatre budgets annexes

Entre 2017 et 2020, le budget se composait du budget principal et de quatre budgets annexes (BA) : gîtes communaux, forêt communale, assainissement et camping du Gurp. Un cinquième BA relatif à l'office de tourisme a été dissous en 2016 au moment du transfert de la compétence tourisme à l'échelon intercommunal. En 2020, le budget principal comptabilisait 53 % des recettes totales de fonctionnement devant le BA du camping (30 %), et 53 % des dépenses d'investissement devant le BA de l'assainissement (33 %).

Depuis 2021, le nombre de budgets annexes est toujours de quatre après la fusion des BA du camping et de celui des gîtes au sein du BA « camping et activités touristiques » : la nouvelle mandature a fait le choix de rétablir un centre communal d'action sociale (CCAS), le 4 septembre 2020, et de retracer ses opérations budgétaires dans un BA, comme avant 2016. 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 autorise l'emploi d'un budget annexe pour retracer les opérations budgétaires d'un CCAS doté d'une personnalité morale, lorsque les recettes de fonctionnement annuelles n'excèdent pas 30 489,80 €.

6.2 La connaissance du patrimoine

6.2.1 Un inventaire à fiabiliser

En réponse à la demande de production d'un inventaire, la commune a envoyé un diagnostic patrimonial réalisé en 2020 par un cabinet privé. Ce document, qui recense les éléments constitutifs du patrimoine bâti et non-bâti, ne peut pas être comparé à l'état de l'actif

du comptable car il ne précise pas, pour chaque bien, l'imputation budgétaire, ni l'année d'acquisition ou encore la valeur vénale. Dans un second temps, d'autres documents datés de 2021, ont été envoyés. Plus riches que le diagnostic patrimonial, ils listent les biens immobilisés par budget, en indiquant leur numéro d'inventaire, leur date d'entrée au patrimoine et leur valeur initiale. Mais ils ne renseignent toujours pas sur leur imputation budgétaire.

Il est rappelé que la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. Le premier est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire, qui est le registre attestant de leur réalité physique. Le second est responsable de l'enregistrement et du suivi des biens à l'actif du bilan : à ce titre, il alimente l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes inscrits à la balance et au bilan.

L'inventaire et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre. La cohérence des deux documents repose largement sur la qualité des échanges d'informations entre l'ordonnateur et le comptable ; elle suppose l'attribution par l'ordonnateur d'un numéro d'inventaire aux actifs immobilisés, classés par imputation comptable.

La commune a assuré que la comptable publique, arrivée au second semestre 2021, a fait réaliser des régularisations sur les comptes patrimoniaux afin de fiabiliser la connaissance du patrimoine. Ces travaux doivent se poursuivre afin de doter la commune d'un véritable inventaire dont les données concorderont avec l'état de l'actif.

Recommandation n° 6: se rapprocher du comptable public pour fiabiliser l'inventaire.

Dans son courrier, la maire en fonctions a confirmé n'avoir trouvé, à son arrivée, aucun inventaire, ni autre document en faisant office. Elle a confirmé vouloir fiabiliser le suivi de l'actif, sur la base du diagnostic réalisé en 2020, en liaison avec le comptable public.

6.2.2 L'amortissement à tort des terrains du camping

La commune procède à l'amortissement des terrains du camping dont la valeur brute s'élevait à 1 357 236,81 € au bilan, au 31 décembre 2020. À la même date, le total des amortissements atteignait 695 322,95 €. Les terrains ne sont pourtant pas amortissables, sauf ceux qui sont appauvris par leur exploitation, comme les mines ou les carrières. Cette irrégularité n'est pas sans conséquence au plan fiscal, les dotations annuelles venant minorer à tort le résultat imposable du budget annexe.

6.2.3 L'absence de provisions

Aucune provision n'a jamais été enregistrée sur aucun budget jusqu'en 2021. Il est rappelé que les dotations aux provisions sont constitutives de dépenses obligatoires et qu'elles doivent être constatées dans les cas suivants²¹ : dès l'ouverture d'un contentieux en première instance, dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce,

²¹ Articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT.

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 avéré.

La commune a été engagée dans plusieurs contentieux dont certains auraient dû conduire à l'enregistrement d'une provision. Peuvent être cités, même si les demandes des requérants ont été rejetées par le juge administratif, le litige portant sur le licenciement d'un agent en fin de stage, ou encore ceux relatifs à l'instauration sur un secteur communal d'un taux majoré de la taxe d'aménagement et d'une participation pour le raccordement à l'assainissement collectif. Pour la première fois en 2021, des provisions pour dépréciation d'actifs circulants ont été dotées au motif d'un recouvrement compromis des restes à recouvrer, à hauteur de 15 % des créances douteuses et contentieuses de plus de deux ans. En dépit de la faiblesse des montants en jeu (760 € pour le budget principal et 144 € pour le budget annexe du camping), il est pris note de ce progrès.

Toujours à propos du bilan, la vérification des montants de dettes portés aux différents comptes administratifs et comptes de gestion n'a révélé qu'une discordance en 2020, entre l'encours du budget principal inscrit à l'annexe du compte administratif (33 598,47 €) et celui affiché au compte de gestion (40 170 € hors cautionnements). *A priori*, le premier de ces deux montants est conforme au plan d'amortissement de l'emprunt. Il n'a pas été possible d'effectuer cette vérification pour le budget annexe des gîtes en 2018, à défaut de production par la commune du compte administratif.

6.3 Le déploiement seulement en 2020 d'une comptabilité d'engagement

Le rapport d'audit de 2020 relatif à l'organisation et aux ressources humaines signale l'absence de comptabilité d'engagement. Cette carence a été confirmée par les services.

L'emploi d'une comptabilité d'engagement est une obligation pour un maire en application de l'article L. 2342-2 du CGCT : « *Le maire tient la comptabilité de l'engagement des dépenses dans les conditions fixées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget pris après consultation du comité des finances locales* ». Au moyen de l'enregistrement systématique des bons de commande, elle sert à assurer le respect des autorisations budgétaires données par l'organe délibérant et éviter les dépassements de crédits. Selon l'article 2 de l'arrêté du 26 avril 1996²², « *la comptabilité des dépenses engagées concerne l'ensemble des crédits votés de l'exercice ; elle est tenue au minimum au niveau de vote des crédits budgétaires déterminé par l'assemblée délibérante* ».

Une comptabilité d'engagement a été déployée en 2020, premier exercice dont les comptes ont enregistré des restes à réaliser en investissement. Il a été signalé que les comptes 2021 identifient, en plus, les produits et les charges de fonctionnement rattachables à l'exercice, par application de la technique du rattachement facultative dans les communes de moins de 3 500 habitants (M14, tome 2, le cadre budgétaire).

Dans son courrier de réponse, le maire a déclaré avoir envoyé, dès sa prise de fonctions, une note au personnel rappelant les règles applicables en matière d'engagement des dépenses, et

²² Arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité de l'engagement des dépenses des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics pris pour l'application des articles L. 2342-2, L. 3341-1 et L. 4341-1 du code général des collectivités territoriales.

en leur demandant de ne mettre en paiement les factures qu'après production d'un devis et d'un bon d'engagement signé par ses soins.

6.4 Des régies insuffisamment contrôlées

La commune compte quatre régies depuis juin 2021 : trois rattachées au budget principal (restauration scolaire, recettes diverses et dépenses diverses) et la régie de recettes du camping municipal et activités touristiques, incluant dorénavant les recettes de l'ancienne régie des gîtes clôturée en juin 2021. Cette dernière est la plus importante en montants manipulés.

Un examen rapide des arrêtés constitutifs ou modificatifs a mis en lumière la présence de lacunes dans les mentions obligatoires telles que l'omission de la date de l'avis conforme du comptable sur l'ancien arrêté de la régie du camping et sur celui de la régie des gîtes communaux²³, ou encore le défaut de rappel de l'ensemble des arrêtés modificatifs ou d'actualisation à chaque changement (régie du camping). Il manque aussi parfois, sur les actes de nomination des régisseurs, une clause supprimant l'arrêté de nomination de leur prédécesseur ainsi que la référence de la délibération fixant leur régime indemnitaire global.

L'ordonnateur n'a jamais organisé de contrôle sur pièces et sur place d'une régie alors 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 (article R. 1617-17 du CGCT et chapitre 3 du titre 6 de l'instruction codificatrice n° 06-031-A- B6 M du 21 avril 2006).

Les contrôles sur place du comptable public sont anciens, y compris ceux des régies des gîtes (23 août 2017) et du camping municipal (11 juillet 2018) dont le volume d'encaissement justifierait une vérification tous les deux ans. Deux instructions de la direction générale des finances publiques – l'instruction n° 2012-12-7596 du 28 janvier 2013 relative à la sécurisation des régies et des dépenses du secteur public local et l'instruction n° 2013-05-1118 du 5 juin 2013 relative aux consignes actualisées de contrôle des régies de recettes – aménagent les dispositions antérieures, en prescrivant un contrôle tous les deux ans des régies « à risques » et tous les six ans des régies aux risques moins importants. Il ressort de la lecture des procès-verbaux de vérification du comptable que la régie de recettes diverses et de restauration scolaire n'avait pas de comptabilité en juin 2016. L'absence de réactions écrites du régisseur au rapport du comptable ne permet pas de vérifier si ce dysfonctionnement a été corrigé. Il est rappelé que l'ordonnateur doit veiller à transmettre le rapport de vérification au régisseur pour que celui-ci réponde, dans les quinze jours, aux observations du comptable²⁴. En outre, l'audit de mars 2021 a décelé de nombreuses anomalies dans le fonctionnement de la régie du camping comme un contrôle interne insuffisant, la manipulation de nombreuses espèces, la possibilité pour un employé de modifier, voire d'annuler une facture et de payer des avoirs sans autorisation préalable d'un responsable, la vente de jetons pour l'utilisation des bornes de camping-car sans rapprochement entre le nombre de jetons vendus et l'encaisse, ou encore un traçage insuffisant des dates de départ des clients.

²³ Arrêté d'actualisation du 8 novembre 2013.

²⁴ « Le rapport établi par le vérificateur est communiqué, sous couvert de l'ordonnateur, au régisseur qui l'annote de ses réponses aux observations formulées et le renvoie à l'agent vérificateur dans les quinze jours de sa réception » (chapitre 3 du titre 6 de l'instruction codificatrice n° 06-031-A- B6 M du 21 avril 2006).

En réponse, la maire a indiqué souhaiter coopérer davantage avec le comptable dans le domaine de la surveillance des régies. Il en est pris note mais il est rappelé que les contrôles respectifs du comptable et de l'ordonnateur sont distincts et ne peuvent pas être fusionnés.

6.5 De nombreuses erreurs d'imputation

De nombreuses erreurs d'imputation ont été commises entre 2016 et 2020 dont certaines, comme celles signalées aux paragraphes suivants, sont significatives. Les services doivent accorder plus d'attention aux opérations d'enregistrement comptable.

6.5.1 Les erreurs dans la comptabilisation des flux avec les budgets annexes

Les erreurs d'imputation suivantes affectant les flux en provenance des budgets annexes ont été constatées :

- l'enregistrement de l'excédent du BA de la forêt au compte 7588 (autres produits divers de gestion courante) au lieu du compte 7551 (excédent des budgets annexes à caractère administratif). L'explication fournie par les services, selon laquelle « *les reversements ne constituent pas un excédent des budgets annexes à caractère administratif, mais plutôt une contribution* », n'est pas recevable ;
- l'imputation, jusqu'en 2020, des remboursements de charges de personnel par les différents BA sur des comptes autres que le compte 7084 (mise à disposition de personnel facturée) prévu à cet effet : jusqu'en 2019, les remboursements du BA de la forêt étaient portés au compte 7588, ceux des BA des gîtes et de l'assainissement au compte 7551, et ceux du BA du camping au compte 7561 (excédents reversés par les régies à caractère industriel et commercial) ; en 2019 et en 2020, tous ont été enregistrés, à nouveau de façon erronée, au compte 6419 (remboursements sur rémunérations du personnel). Les services se sont engagés à corriger cette erreur en 2021.

Les mêmes flux ont pâti pareillement d'erreurs lors de leur enregistrement sur les différents budgets annexes, jusqu'en 2020. Ainsi, les remboursements de dépenses de personnel au budget principal ont été imputés au compte 658 (charges diverses de gestion courante) du budget annexe du camping, au lieu du compte 621 (personnel extérieur au service). Quant aux reversements annuels du budget annexe de la forêt (106 000 € par an en moyenne), ils auraient dû être imputés au compte 672 (versement de l'excédent à la collectivité de rattachement), et non au compte 657 (subventions de fonctionnement).

Sans incidence sur la détermination du résultat et de la capacité d'autofinancement (CAF) du budget principal, ces erreurs faussent l'appréciation de la contribution des budgets annexes aux recettes du budget principal, et en 2019 et 2020, celle des charges de personnel. Au regard des montants en jeu, elles ont été corrigées dans les tableaux de l'analyse financière (partie 7 du rapport), les montants concernés apparaissant en rouge.

Tableau n° 9 : remboursements des charges de personnel après corrections

en €	2016	2017	2018	2019	2020
BA Camping	27 773	27 882	29 307	31 228	38 786
Office du tourisme	4 629				
BA gîtes	31 679	20 538	20 338	24 550	26 684
BA assainissement	8 325	9 308	9 208	11 927	11 549
BA forêt	8 192	12 337	12 572	15 983	16 339
Total	80 599	70 066	71 424	83 688	93 357

Source : CRC, logiciel ORC à partir des comptes de gestion

6.5.2 Les autres erreurs

D'autres erreurs d'imputation, moins graves, ont été repérées dans l'enregistrement des subventions ou des loyers sur les différents budgets :

- l'inscription au compte 65738 (subventions de fonctionnement aux autres organismes publics) du budget principal, des subventions de fonctionnement versées aux personnes privées au lieu du compte 6574 (subventions de fonctionnement aux associations et autres personnes de droit privé) ;
- l'enregistrement au compte 2041482 (subventions d'équipement aux autres communes) du BA des gîtes, des subventions d'équipement versées au lieu du compte 2041632 (subventions d'équipement aux établissements et services rattachés à caractère administratif) ;
- l'enregistrement au compte 7063 (contributions des communes (eaux pluviales)) du BA de l'assainissement collectif, de la participation au fonctionnement de la station d'assainissement versée par les communes de Vensac et de Talais, au lieu du compte 70613 (participations pour assainissement collectif) ;
- l'enregistrement au compte 7336 (droits de place) du budget principal, des loyers des baux de nature commerciale du quartier du Gulp au lieu du compte 752 (revenus des immeubles).

Deux erreurs manifestes ont été relevées à l'occasion de l'analyse financière du budget annexe de l'assainissement : l'enregistrement des aides versées par l'Agence de l'eau en produits exceptionnels et non en subventions perçues ; et l'imputation d'une avance de l'Agence de l'eau en subventions d'équipement de sorte que ses échéances de remboursements ont conduit à constater des sommes négatives en 2016, 2017 et 2019 dans la rubrique des subventions d'équipement. Cette avance aurait dû être enregistrée au compte 168 (autres dettes) ou au compte 558 (autres avances de trésorerie).

Dans son courrier, la maire s'est déclarée attachée à rectifier l'ensemble des anomalies constatées pour améliorer significativement la qualité des comptes.

7 LA SITUATION FINANCIÈRE

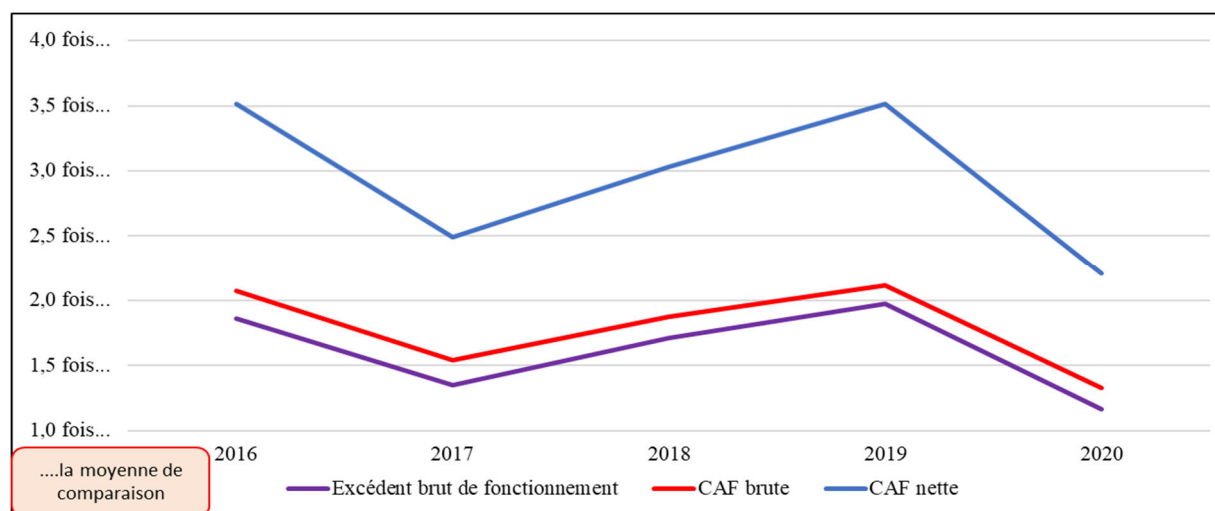
7.1 Le budget principal

7.1.1 Une capacité d'autofinancement en permanence élevée

Grayan-et-l'Hôpital 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). Ses dépenses et ses recettes sont beaucoup plus élevées que celles de la plupart des communes de cet ensemble en raison de son caractère touristique. Rapportés à la population, les charges et les produits de fonctionnement étaient ainsi deux fois plus élevés que les moyennes de la strate, durant la période 2016-2020. En matière d'investissement, la commune mobilise plus de ressources que la moyenne de la strate (1,6 fois en moyenne pour la même période) en vue de financer un volume de dépenses d'équipement plus élevé (1,9 fois).

Entre 2016 et 2020, la commune a disposé d'une capacité d'autofinancement, brute et nette, particulièrement élevée, toujours nettement supérieure aux moyennes de comparaison malgré un recul enregistré en 2020.

Graphique n° 1 : excédent brut de fonctionnement et CAF : rapports entre les ratios par habitant de la commune et les moyennes de comparaison



Source : fiches Minefi

Tableau n° 10 : décomposition de la capacité d'autofinancement (CAF)

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution 2016/2020	Evolution annuelle	Structure 2020 en %	2021 définitif	Evolution 2020/2021
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	462 060	376 001	407 639	416 465	414 640	-10,3%	-2,7%	20,5%	449 424	8,4%
+ Fiscalité reversée	3 478	43 673	43 673	36 544	30 453	775,6%	72,0%	1,5%	42 635	40,0%
= Fiscalité totale (nette)	465 538	419 674	451 312	453 009	445 093	-4,4%	-1,1%	22,0%	492 059	10,6%
+ Ressources d'exploitation	1 023 572	1 030 545	1 190 113	1 159 022	1 082 976	5,8%	1,4%	53,5%	1 610 983	48,8%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	525 259	465 478	451 166	586 247	496 039	-5,6%	-1,4%	24,5%	531 312	7,1%
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	0			0,0%	-	
= Produits de gestion (A)	2 014 369	1 915 697	2 092 591	2 198 278	2 024 109	0,5%	0,1%	100,0%	2 634 354	30,1%
Charges à caractère général	562 932	590 313	609 545	616 075	618 733	9,9%	2,4%	35,7%	945 067	52,7%
+ Charges de personnel	854 709	844 282	910 662	933 133	960 452	12,4%	3,0%	55,4%	1 177 115	22,6%
+ Subventions de fonctionnement	50 529	36 700	36 500	35 850	25 300	-49,9%	-15,9%	1,5%	41 230	63,0%
+ Autres charges de gestion	152 977	146 673	140 352	139 533	129 701	-15,2%	-4,0%	7,5%	160 285	23,6%
= Charges de gestion (B)	1 621 148	1 617 967	1 697 059	1 724 591	1 734 186	7,0%	1,7%	100,0%	2 323 697	34,0%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	393 222	297 730	395 533	473 687	289 923	-26,3%	-7,3%		310 657	7,2%
en % des produits de gestion	19,5%	15,5%	18,9%	21,5%	14,3%	-26,6%			11,8%	-17,7%
+/- Résultat financier	-9 222	-7 728	-6 162	-4 518	-2 935	-68,2%	-24,9%		- 1 949	-33,6%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	0				-	
+/- Autres produits et charges excep. réels	13 835	24 322	7 317	6 773	17 787	28,6%	6,5%		10 562	-40,6%
= CAF brute	397 835	314 324	396 689	475 942	304 775	-23,4%	-6,4%		319 270	4,8%
en % des produits de gestion	19,7%	16,4%	19,0%	21,7%	15,1%	-23,8%	cumul		12,1%	-19,5%
- Annuité en capital de la dette	31 300	32 794	34 361	27 866	22 656	-27,6%	148 976		22 949	1,3%
= CAF nette ou disponible (C)	366 535	281 530	362 328	448 077	282 120	-23,0%			296 320	5,0%

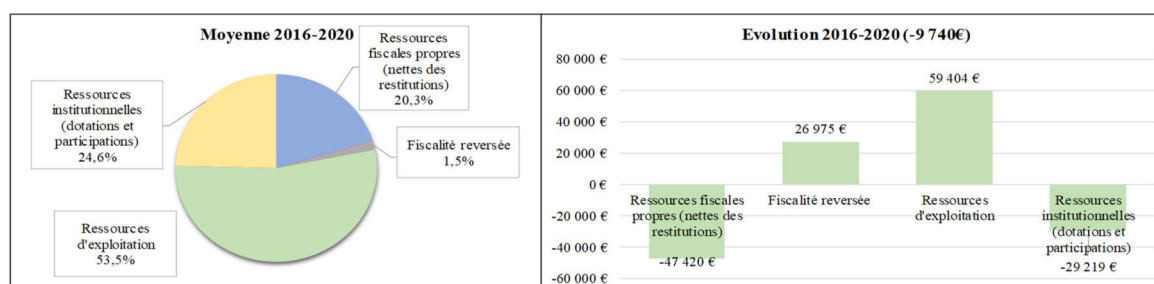
Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion²⁵

7.1.2 Des produits de gestion constitués majoritairement par trois ressources d'exploitation entre 2016 et 2020

Les produits de gestion (2 M€ par an en moyenne) ont progressé de 9 % entre 2016 et 2019 (+ 0,18 M€) avant d'accuser un recul de 8 % (- 174 170 €) lors de la dernière année. Celui-ci est essentiellement dû à la contraction de deux catégories de recettes en 2020 :

- les ressources institutionnelles (- 15,4 % ; - 90 208 €) en raison de la présence anormale, dans le total de 2019, de la participation annuelle versée par le département pour le nettoyage des plages en 2018 (environ 50 000 €) ;
- les ressources d'exploitation (- 6,6 % ; - 76 045 €) du fait de la diminution de 150 000 €, en 2020, du reversement annuel en provenance du BA du camping.

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



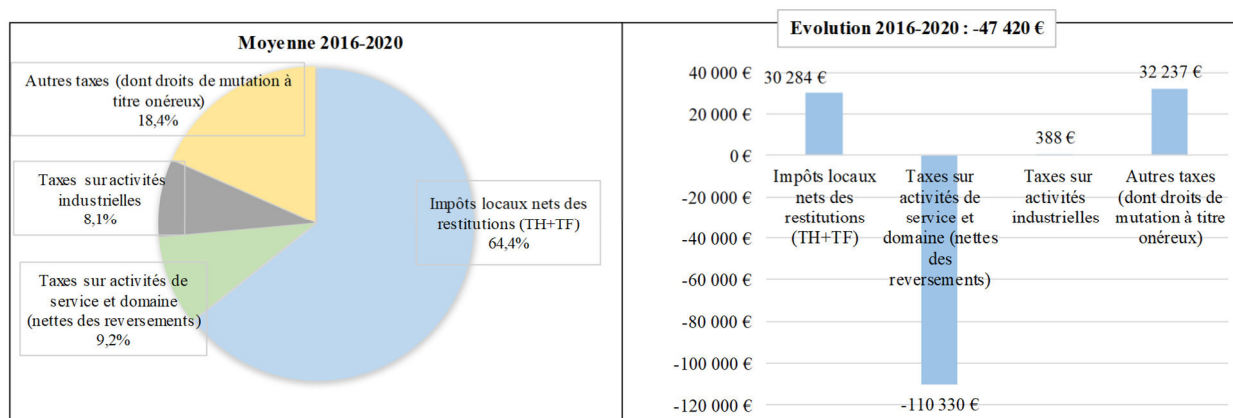
Source : CRC, logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

²⁵ Les montants en rouge sont les montants corrigés des erreurs d'imputation commises dans l'enregistrement des flux avec les budgets annexes.

La situation financière du budget principal se singularise par la prédominance des ressources d'exploitation, à l'origine de plus de la moitié des produits de gestion. Trois produits formaient à eux seuls 44 % des produits de gestion entre 2016 et 2020 : le loyer versé par Euronat (24,4 %) et les deux reversements en provenance des budgets annexes de la forêt et du camping municipal (19,4 %). En 2020, les produits d'exploitation ont apporté 450 € par habitant, soit un montant près de neuf fois supérieur à la moyenne de la strate (51 €).

7.1.2.1 Des ressources fiscales qui ne procuraient qu'un cinquième des produits

Graphique n° 3 : Répartition et évolution des ressources fiscales



Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Les ressources fiscales propres (414 640 € en 2020), qui regroupent les impôts locaux nets des restitutions, les taxes sur les activités de service et domaine, les taxes sur les activités industrielles et les autres taxes - essentiellement les droits de mutation - ne représentaient environ qu'un cinquième des produits de gestion. Cette proportion est plus de deux fois inférieure à la moyenne de la strate de comparaison (46,4 %).

La forte baisse observée en 2020 par rapport au total de 2016 (- 10,3 % ; - 47 420 €) tient au transfert de la taxe de séjour, en 2017, à la communauté de communes Médoc Atlantique, avec la compétence tourisme²⁶. Son produit était comptabilisé jusque-là dans la rubrique des taxes sur les activités de service et domaine (- 84 % entre 2016 et 2020). Toutes les autres catégories de recettes fiscales sont en hausse. La perte de la taxe de séjour a été compensée par l'ajout d'un montant forfaitaire à l'attribution de compensation.

7.1.2.2 Une fiscalité des ménages dynamique

Entièrement acquis à la commune, 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 les deux tiers des ressources fiscales propres (64,4 % en moyenne), soit 13,3 % des produits de gestion. Leur total s'est élevé à 272 995 € en 2020.

²⁶ Voir § 3.2. En 2016, son produit s'élevait à 116 819 €.

7.1.2.3 Des bases fiscales supérieures aux moyennes et dynamiques

Durant l'ensemble de la période, les bases fiscales sont comparativement élevées, avec des valeurs par habitant nettement supérieures aux moyennes de la strate : + 91 % pour la TH, soit près du double, + 61 % pour la TFB et + 32 % pour la TFNB. Entre 2016 et 2020, celles de la TH et de la TFB se sont élargies respectivement de 19 % et 10,9 %. Prépondérant, l'effet des évolutions physiques explique 71 % de l'accroissement des bases de TH (+ 0,36 M€ en tout dont + 0,34 M€ entre 2017 et 2019) et 52 % de la hausse des bases de TFB. En 2019, les états 1386 bis TH comptabilisaient 159 résidences de plus imposées à la TH qu'en 2016, dont 89 résidences principales.

Tableau n° 11 : 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	+ 364 226	71%
	2	Effet des actualisations forfaitaires	+ 145 403	29%
	=1+2	Accroissement des bases annuelles	+ 509 629	100%
Foncier bâti	1	Effet de l'évolution physique	+ 113 446	52%
	2	Effet des actualisations forfaitaires	+ 103 962	48%
	=1+2	Accroissement des bases annuelles	+ 217 408	100%

Source : CRC à partir des états 1259

Le régime des abattements n'a pas connu de changement, avec l'application des deux abattements obligatoires, aux taux minimums²⁷, et d'un seul abattement facultatif sur les trois possibles, l'abattement général à la base au taux de 15 %²⁸.

7.1.2.4 Des taux et produits par habitant comparativement peu élevés

En dépit d'une revalorisation de 2 % en 2017, les taux des taxes ménages restent, sur toute la période, très nettement inférieurs aux moyennes de la strate : - 64 % pour la TH, - 61 % pour la TFB et - 67 % pour la TFNB. Leur niveau explique la modicité des produits par habitant par rapport aux moyennes de comparaison : - 31 % pour la TH, - 36 % pour la TFB et - 43 % pour la TFNB.

En 2021, le taux d'effort fiscal²⁹ s'établissait à 0,659783, à comparer à une moyenne de la strate de 1,088362. Ce différentiel témoigne d'une pression fiscale bien moindre que celle observée, en moyenne, dans les autres communes de la strate nationale. La commune dispose donc encore de marges d'autant qu'elle n'a pas instauré la taxe sur les logements vacants, ni majoré la taxe d'habitation sur les résidences secondaires.

²⁷ L'abattement pour charges de famille pour une ou deux personnes à charge (10 %) et l'abattement à partir de la troisième personne (15 %).

²⁸ Les deux autres abattements facultatifs sont l'abattement spécial à la base et l'abattement spécial handicapé à la base.

²⁹ L'effort fiscal rapporte les produits de la taxe d'habitation, des deux taxes foncières, de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe ou redevance pour l'enlèvement des ordures ménagères, au potentiel fiscal de la taxe d'habitation et des deux taxes foncières, majoré des produits de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (cf. article L. 2334-5 du CGCT).

7.1.2.5 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 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'État 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 crée un mécanisme de neutralisation à partir du calcul d'un coefficient correcteur (le « coco »). Comparant les recettes calculées selon l'ancien régime (« recettes avant ») à celles résultant du nouveau régime (« recettes après »), le coefficient correcteur vise à garantir à chaque commune une compensation à hauteur du produit de TH perdu.

Tableau n° 12 : éléments 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 1, la commune percevra un complément de recette (commune dite sous-compensée). Dans le cas contraire (valeur inférieure à 1), elle devra restituer une part du produit de la TFB (commune surcompensée) sauf si la surcompensation est inférieure à 10 000 €. 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). À 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 à cet impôt à 23,58 % (contre une valeur de départ de 6,12 % en 2020). Appartenant à l'ensemble des communes dites surcompensées, la commune a acquitté une contribution de 331 685 €, en 2021.

7.1.2.6 Le poids prépondérant, dans les produits d'exploitation, du loyer versé par la société Euronat et des reversements en provenance des BA

L'analyse des ressources d'exploitation a été menée après correction des multiples erreurs d'imputation identifiées car elles altéraient, chaque année, les sous-totaux des différentes rubriques, et en 2019 et 2020, le total des produits d'exploitation³⁰. Entre 2016 et 2020, plus de 80 % des ressources d'exploitation (1,08 M€ en 2020) et 44 % des produits de gestion étaient constitués de trois recettes : le loyer versé par Euronat (0,5 M€ par an) et les reversements annuels des deux BA de la forêt (0,1 M€) et du camping (0,29 M€). La commune perçoit, par ailleurs, d'autres loyers à hauteur de 40 000 € par an.

7.1.2.7 Les ressources institutionnelles

La dotation globale de fonctionnement (DGF) est la composante majeure (85 % en moyenne) des ressources institutionnelles qui ont apporté 26 % des recettes de gestion, en 2020 (0,49 M€). Durant toute la période, le montant de DGF par habitant (318 €) est resté largement supérieur à la moyenne de la strate (147 €). Très variables d'une année sur l'autre à partir de 2018, les participations en provenance du département de la Gironde sont constituées de subventions compensant la majeure partie du coût du nettoyage des plages (environ 50 000 € par an). L'absence d'enregistrement de ce type de recettes en 2018 et en 2020, comme l'importance du montant enregistré en 2019, tiennent à des décalages de paiement³¹.

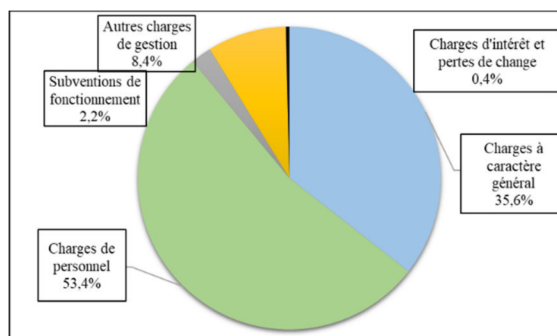
7.1.3 Les charges de gestion courante en hausse de 6,5 % entre 2016 et 2020

Obtenues en ajoutant les charges d'intérêt aux charges de gestion, les charges courantes (1,74 M€ en 2020) ont augmenté de 106 751 € entre 2016 et 2020 (+ 6,5 %) sous l'effet de la hausse des dépenses de personnel (+ 12,4 %, + 105 743 €) et des charges à caractère général (+ 10 %, + 55 801 €). Les trois autres composantes des charges courantes sont en revanche en baisse (- 25,8 % ; - 54 793 €).

Les charges de fonctionnement additionnent les charges courantes et les charges exceptionnelles. Rapportées à la population, elles étaient 1,9 fois supérieures à la moyenne de la strate entre 2016 et 2020.

³⁰ Du fait de l'enregistrement, à tort, des remboursements par les BA des charges de personnel mis à disposition au compte 6419 (remboursements sur rémunérations du personnel). Voir § 6.5.

³¹ Ces décalages auraient pu être neutralisés en comptabilisant les montants annuels attendus en produits à rattacher, même si l'utilisation de cette technique comptable n'est pas obligatoire dans les communes de moins de 3 500 habitants.

Graphique n° 4 : répartition moyenne des charges de gestion

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

7.1.3.1 Des charges de personnel majoritaires dans le total des charges courantes

En hausse de 12,4 % par rapport à 2016 (+105 742 €), le total des rémunérations, avant remboursements, atteignait 960 452 € en 2020. Après retrait des remboursements de charges de personnel en provenance des BA, corrigés des erreurs identifiées au paragraphe 8.5, l'augmentation est moins forte de 0,4 point : 12 % au lieu de 12,4 %. En 2020, les remboursements provenaient, à hauteur de 41,5 % du BA du camping, de 28,6 % du BA des gîtes, de 17,5 % du BA de la forêt et de 12,4 % du BA de l'assainissement.

Mis à part les évolutions de l'effectif (+ trois agents entre 2016 et 2020³²), la hausse des rémunérations brutes tient à l'effet du GVT (glissement vieillesse technicité) 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'est étalée 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 (85 % de l'effectif titulaire en 2020). L'application 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. Son instauration progressive en trois étapes, en 2016 et en 2017, n'a pas été accompagnée d'une revalorisation des montants indemnitaires versés avant 2021³³.

En 2020, le montant des charges de personnel par habitant excédait 2,5 fois la moyenne de la strate (691 € contre 275 €), ce qui n'est pas surprenant avec un effectif 2,9 fois plus important que la moyenne nationale de comparaison.

7.1.3.2 Des charges à caractère général constituées majoritairement d'achats et de dépenses d'entretien et de réparations

Formant 36 % des charges courantes annuelles de la période, les charges à caractère général (0,62 M€ en 2020) étaient le deuxième poste de charges courantes derrière les dépenses de personnel. Constituées majoritairement par des achats (32 %) et par des dépenses d'entretien

³² Deux contractuels et un titulaire. Voir § 4.1.

³³ Voir § 4.2.

et de réparations (21 %), le total par habitant représentait plus du double de la moyenne de la strate. Après une nette hausse entre 2016 et 2019 (+ 9,4 %), la crise sanitaire a ralenti leur progression entre 2019 et 2020 (+ 0,4 %), avec une chute de plusieurs postes de dépenses dont les dépenses d'entretien et réparations (- 24 % ; - 33 964 €) et les dépenses de publicité, publications et relations publiques (- 58 % ; - 45 803 €). Seules les dépenses relatives aux honoraires, études et recherches ont subi une très forte augmentation en 2020 : elles ont été multipliées par 2,5 par rapport à la moyenne des cinq années précédentes (131 832 € contre 52 882 €) en raison d'une recrudescence des frais d'acte et de contentieux ainsi que d'un plus grand recours aux prestations juridiques et aux audits.

7.1.4 La section d'investissement

7.1.4.1 L'équilibre de la section d'investissement entre 2016 et 2020

Tableau n° 13 : le financement des investissements

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul 2016/2020		2021 définitif
						en €	en %	
RESSOURCES								
CAF nette ou disponible	366 535	281 529	362 328	448 076	282 120	1 740 589	45,4%	296 320
Recettes d'inv. hors emprunt	420 392	319 962	433 099	217 793	178 870	1 570 117	41,0%	171 044
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	0	0	0	0,0%	0
Mobilisation du fonds de roulement net global	287 191	226 991	0	0	6 986	521 169	13,6%	291 229
TOTAL DES RESSOURCES	1 074 118	828 483	795 428	665 870	467 977	3 831 874	100%	758 593
EMPLOIS								
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 074 378	828 783	545 583	327 299	467 977	3 244 018	84,7%	758 593
Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	0	0	134 781	107 770	0	242 551	6,3%	0
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature	0	0	0	-594	0	-594	0,0%	0
Variation autres dettes et cautionnements	-260	-300	-570	-20	0	-1 150	0,0%	0
Reconstitution du fonds de roulement net global	0	0	115 634	231 415	0	347 049	9,1%	0
TOTAL DES EMPLOIS	1 074 118	828 483	795 428	665 870	467 977	3 831 874	100%	758 593

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

Les investissements ont été financés sans souscrire de nouveaux emprunts, à l'aide de la capacité d'autofinancement (45 % du total entre 2016 et 2020), de recettes d'investissement (41 %) et en mobilisant le fonds de roulement (13,6 %). Les recettes d'investissement hors emprunt se composent majoritairement de remboursements de FCTVA (46 % entre 2016 et 2020) et des produits de la taxe d'aménagement³⁴ (26 %).

7.1.4.2 Un total de 3,2 M€ de dépenses d'équipement entre 2016 et 2020

Avec un total de dépenses de 3,2 M€, l'effort d'investissement a été 1,9 fois plus élevé que la moyenne de la strate démographique (524 € par habitant contre 292 €).

Il a majoritairement financé des travaux de voirie (19 %), des aménagements du bourg (16 %) et de divers bâtiments (26 %), la plupart du temps dans des opérations individualisées au plan budgétaire. 59 % des dépenses (1,9 M€) ont été réalisées en 2016 et 2017.

La ville ne réalise pas de plan pluriannuel d'investissement, et ne disposait pas d'un diagnostic du patrimoine jusqu'en 2021. La nouvelle mandature a sollicité deux cabinets pour

³⁴ Le taux de la part communale est de 4 % sauf sur un secteur communal où est appliqué un taux majoré de 13 %.

confectionner un diagnostic territorial et un plan guide. Ce second document présente tous les projets de développement prévus, dont certains nécessitent une révision du plan local d'urbanisme, mais sans en évaluer le coût, ni proposer de calendrier. Le diagnostic patrimonial confirme que la programmation budgétaire n'intégrait pas jusque-là les travaux de remise en état du patrimoine, mais seulement les dépenses de maintenance et d'entretien.

Recommandation n° 7: mettre en place un plan pluriannuel d'investissement pour tous les budgets en déterminant un ordre de priorité parmi les projets ainsi que leurs modalités de financement.

En réponse, la maire a reconnu l'utilité d'un plan pluriannuel d'investissement, document non obligatoire pour une commune de la taille de Grayan-et-l'Hôpital. Elle a indiqué qu'une première version de ce document devrait être disponible avant la fin de de l'année 2022.

7.1.4.3 Une dette en extinction

En 2020, le budget principal restait redevable d'un seul emprunt à taux fixe (5,14 %), d'un montant de 40 170 € selon le compte de gestion et de 33 599 € selon le compte administratif. Après le règlement des deux dernières échéances (2021 et 2022), il sera soldé.

7.1.5 Un exercice 2021 marqué par une hausse des produits et des charges de gestion ainsi que des dépenses d'investissement

En 2021, le budget principal a dégagé une capacité d'autofinancement nette confortable d'environ 296 320 €, inférieure de 51 800 € environ à la moyenne de la période 2016-2020. Comme prévu au budget primitif, l'exercice 2021 se caractérise par une très forte hausse des produits (+ 30 %) et des charges (+ 34 % ; + 589 511 €), par rapport à 2020. Tandis que celle des produits est équivalente en montant (+ 610 245 €) à la redevance locative réglée dorénavant par le budget du camping municipal, tous les postes de charges, dont toutes les rubriques des charges à caractère général, sont en nette croissance. L'évolution des dépenses de personnel (+ 23 %) est imputable aux recrutements effectués en 2021 (6,5 agents de plus présents sur douze mois qu'en 2020)³⁵. Les dépenses d'honoraires, d'études et de recherches, qui avaient été multipliées par 2,5 en 2020 par rapport à la moyenne des quatre années précédentes (2016-2019), ont encore progressé de 14 %, pour atteindre 149 941 € en 2021.

Corrigé des décisions modificatives, le budget primitif 2021 programmait un montant de dépenses d'équipement de 1,5 M€, soit la moitié environ de celles des cinq dernières années. La commune a réalisé les deux tiers des dépenses prévues, pour un montant de 1 M€ environ (dont une somme de 264 500 € inscrite en restes à réaliser). Aucun emprunt n'a été souscrit.

³⁵ Voir § 4.1.

7.2 Le budget à caractère administratif de la sylviculture

La forêt communale (1 624 ha) relève du régime forestier, régime juridique spécifique décrit au code forestier et dont la mise en œuvre est confiée à 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 des objectifs à long terme, qui sous-tendent le document d'aménagement forestier. Préparé par l'ONF puis approuvé par le conseil municipal, ce document liste les orientations, dans un but de gestion durable, sur une durée de vingt ans. L'ONF veille à la préservation de la destination forestière des terrains, élabore le programme des coupes, désigne les arbres à couper, supervise les coupes et organise la commercialisation des bois. Elle communique annuellement à la commune, la liste des parcelles concernées par le programme de coupes.

Le budget retrace, en dépenses, l'achat et l'entretien des engins « forêts » ainsi que les prestations de débroussaillage, de déboisement, et en recettes, les ventes de bois. Les actions financées par le budget annexe découlent toutes du programme défini par l'ONF, à partir du document d'aménagement forestier. Dépourvu de dette, ce budget est structurellement excédentaire, 60 % des produits encaissés ayant été reversés entre 2016 et 2020 sur le budget principal (0,53 M€ en tout).

La chambre régionale des comptes invite la commune à établir un plan d'affaires à moyen terme prévoyant les recettes attendues et les dépenses nécessaires, notamment en matière d'équipements nouveaux afin de déterminer le montant des versements à venir.

7.3 Une situation financière consolidée saine à fin 2020

Composée à hauteur de 96 % des dettes des budgets annexes, dont celle du service de l'assainissement collectif, la dette consolidée s'élevait à 1 M€ environ à fin 2020. En baisse de 12 % par rapport à 2016, elle ne représentait qu'une année de la CAF brute de l'ensemble des budgets. La trésorerie nette consolidée des budgets à caractère administratif, principalement le budget principal, est abondante, avec un niveau moyen au 31 décembre de chaque année équivalent à une année de charges courantes consolidées. Aucune ligne de trésorerie n'a été souscrite.

8 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 dont fait partie Grayan-et-l'Hôpital. 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.

8.1 Une commune qui connaît un fort développement

8.1.1 Une dynamique de construction déjà constatée dans le rapport d'évaluation du schéma de cohérence territoriale

Plusieurs indicateurs présents dans le rapport d'évaluation du schéma de cohérence territoriale (SCoT³⁶) de l'ancienne communauté de communes de Pointe-du-Médoc de 2011, daté de juillet 2017, témoignent d'un développement urbanistique significatif de la commune entre 2010 et 2017 :

- entre 2015 et 2017, la surface agrégée des constructions nouvelles bâties à Grayan-et-l'Hôpital a atteint 5 649 m², soit 18 % de celle de toutes les constructions nouvelles de l'ancien EPCI (31 399 m²), alors la commune n'était que la sixième commune (sur onze) en nombre d'habitants à l'année (9 % du total), et que son territoire n'occupait que 10 % de la superficie intercommunale ;
- entre 2010 et 2015 :
 - l'enveloppe urbaine a gagné 14 hectares (ha) en cinq ans (+ 3,3 %). Septième par ordre d'importance parmi les onze communes concernées, cette extension a représenté 8,1 % du surplus d'espaces urbanisés entre 2010 et 2015 au sein de l'EPCI (+ 173 ha ; + 5,8 %) ;
 - l'artificialisation des sols au profit des espaces bâtis s'est accrue de 5,1 %, suivant un rythme plus rapide que celui enregistré à l'échelle intercommunale (+ 4,4 %). Avec 18,5 ha, l'aire nouvelle de sols artificialisés a constitué 14,3 % environ de la surface ajoutée au territoire intercommunal (+ 129,3 ha) ;
 - le rapport fait état de 140 logements nouveaux construits entre 2010 et 2015, soit 10,4 % de la totalité des logements construits sur l'ancienne intercommunalité (1 349).

8.1.2 Une population et des constructions neuves en croissance permanente

Le PLU de 2004 annonçait, sur la base d'une augmentation de 60 % en vingt ans, une population permanente de 1 172 habitants en 2020. Cette projection est dépassée avec 1 390 habitants recensés en 2020. Il en va vraisemblablement de même pour le nombre de logements nouveaux attendus, avec la délivrance de 152 permis de construire pour de nouvelles maisons individuelles entre 2016 et 2021, auxquels viennent s'ajouter les 140 logements nouveaux construits entre 2010 et 2015, identifiés dans le rapport de présentation du SCoT.

³⁶ Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est un document de planification stratégique à long terme (environ 20 ans) créé par la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000. Pouvant, entre autres, être mis en place et piloté par un EPCI, 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.

Selon les résultats de l'extraction fournie par la commune, les terrains dévolus aux constructions neuves à usage d'habitation se distinguent par leur grande taille avec une superficie moyenne de 1 781 m², et pour 80 % d'entre eux, une superficie supérieure à 1 032 m².

Ces données traduisent une grande consommation d'espaces, favorisée par l'ancienneté du PLU et le caractère sans doute irrégulier d'une partie de ses dispositions³⁷. Il serait logique que la révision annoncée du PLU aboutisse à réduire drastiquement la surface au sol des constructions nouvelles.

Tableau n° 14 : permis accordés pour les constructions neuves à usage d'habitation

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2016-2021
Nombre de permis de construire délivrés	25	25	30	19	19	34	152
Surface moyenne	1 552 m ²	1 787 m ²	1 645 m ²	1 992 m ²	1 699 m ²	1 988 m ²	1 781 m²
Surface médiane	1 478 m ²	1 539 m ²	1 299 m ²	1 835 m ²	1 656 m ²	1 730 m ²	1 567 m²
80 % des surfaces sont supérieures à	924 m ²	1 090 m ²	786 m ²	1 160 m ²	1 135 m ²	1 060 m ²	1 032 m²

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

8.2 Un PLU datant de 2004 jamais mis en compatibilité avec le SCoT

8.2.1 Un SCoT approuvé en 2011 aujourd'hui en cours de révision

La communauté de communes de la Pointe-du-Médoc avait adopté un SCoT, le 13 août 2011. Huit mois après sa création, la communauté de communes de Médoc Atlantique a approuvé, le 3 août 2017, l'évaluation de ce document « *avant le 11 août 2017* », et engagé une procédure de révision en vue de l'élaboration d'un SCoT unique du territoire de Médoc Atlantique³⁸. 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 du SCoT en vigueur, six ans au plus tard après la délibération l'ayant validé. Son maintien ou sa révision doivent ensuite être délibérés. En cas de non-respect de ces dispositions, le SCoT est réputé caduc ;
- d'autre part, aux termes de l'article L. 143-14, un nouvel EPCI fusionnant des EPCI préexistants doit prescrire l'élaboration d'un schéma couvrant l'intégralité de son périmètre, « *au plus tard lors de la délibération qui suit l'analyse des résultats de l'application du premier schéma en vigueur* ».

Alors que le rapport d'évaluation du SCoT de 2011 a été approuvé par l'assemblée communautaire le 3 août 2017, le processus d'adoption d'un SCoT unique est toujours en cours. Proche de son terme, il contraint les communes à préparer d'ores et déjà la révision de leur PLU. Dans son courrier, la maire a indiqué avoir demandé que le nouveau SCoT qualifie la commune de pôle économique et touristique, et non plus de village de proximité forestier.

³⁷ Voir § 8.2.2.2.

³⁸ Cette communauté de communes fusionne les EPCI des Lacs Médocains et de la Pointe-du-Médoc. Cf § 3.

8.2.2 Un PLU inchangé depuis 2008 dont la révision vient à peine d'être lancée

8.2.2.1 Un PLU inchangé depuis 2008...

Adopté le 22 juin 2004, le PLU a été modifié à deux reprises, les 29 juillet 2005 et 23 décembre 2008. Tandis que la première modification a actualisé et complété le règlement d'urbanisme, la deuxième a revu certains zonages et modifié à nouveau des dispositions générales du règlement. Aucune autre modification ou révision n'est intervenue depuis. Le projet d'aménagement et de développement du territoire (PADD) encore en vigueur est organisé autour des deux grands axes suivants : préserver et améliorer le cadre de vie et renforcer la capillarité littoral/arrière-pays. Le PLU est pauvre en données générales et prospectives : il ne mesure pas la superficie des différentes zones (zones urbaines (U), à urbaniser (Au), agricoles (A), et zones naturelles (N)), n'avance aucune prévision d'évolution de la population ou du nombre de résidences principales et touristiques, et ne fixe pas d'objectif de surfaces à bâtir.

8.2.2.2 ...qui aurait dû être révisé après l'adoption du SCoT en 2011

Depuis l'adoption de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et jusqu'au 1^{er} avril 2021, l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme puis l'article L. 131-6 du même code laissaient un délai de trois ans pour réviser « *si nécessaire* », un PLU afin de le rendre compatible avec un SCoT plus récent, à compter de la date d'approbation de ce document. Dans un courrier en date du 13 juin 2016, le préfet de la Gironde a alerté le maire alors en fonctions sur la nécessité de réviser le PLU en vue de le mettre en cohérence avec le SCoT de 2011. Il signalait la présence de dispositions apparemment obsolètes dans le PLU, contraires pour certaines à la loi Littoral, de nature à fragiliser la validité juridique de nombreuses décisions individuelles, parfois à l'insu de leurs bénéficiaires.

L'inertie dont la commune a alors fait preuve, est une des causes principales des multiples demandes de retrait de décisions adressées par le contrôle de légalité ou de contentieux engagés à l'initiative du préfet³⁹. Un autre courrier préfectoral, daté d'avril 2019, attire l'attention des maires des communes relevant du SCoT de la Pointe-du-Médoc sur l'insuffisante prise en compte, dans les PLU, des dispositions de la loi Littoral. Il rappelle la primauté des dispositions légales et réglementaires sur les prescriptions des documents d'urbanisme, soulignant qu'il « *est donc essentiel pour la bonne information du public et des usagers, que les dispositions d'un document d'urbanisme ne conduisent pas à afficher des règles de constructibilité qui iraient au-delà de ce que permet le code de l'urbanisme* ». La maire a indiqué avoir été informée, dès l'été 2020, du caractère obsolète du PLU. Lors de la séance du 2 février 2021, le conseil municipal a enfin lancé officiellement une procédure de révision du PLU. Un bureau d'études a été retenu pour assister la commune dans cet exercice.

³⁹ Voir § 8.5.

8.3 Des autorisations d'urbanisme nombreuses instruites en liaison avec l'intercommunalité

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

Tableau n° 15 : les actes d'urbanisme de la période

Certificats d'urbanisme de type L410-1 <u>a</u> (uniquement informatif)	2016	2017	2018	2019	2020	En moyenne annuelle	Répartition moyenne	1 certificat pour
Nombre de demandes de certificats	106	127	123	127	102	117	0%	12 habitants
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 <u>b</u>	2016	2017	2018	2019	2020	En moyenne annuelle	Répartition moyenne	1 certificat pour
Nombre de demandes de certificats	50	62	50	43	43	50	100%	28 habitants
Nombre de certificats exprès positifs	42	52	38	25	29	37	75%	37 habitants
Nombre de certificats exprès négatifs	8	10	12	15	10	11	22%	126 habitants
Nombre de décisions tacites (art R.410-12 du code de l'urbanisme)	0	0	0	3	4	1	3%	993 habitants

Permis de construire	2016	2017	2018	2019	2020	En moyenne annuelle	Répartition moyenne	1 certificat pour
Nombre de demandes de permis	45	62	53	62	51	55	99%	25 habitants
Nombre de permis accordés	44	49	44	39	28	41	75%	34 habitants
Nombre de permis refusés	1	13	9	23	16	12	23%	112 habitants
Nombre de décisions tacites (arts L.424-2 et R.424-1, 2 et 3 du code de l'urbanisme)	0	0	0	0	4 +3 en cours	1	1%	1738 habitants

Permis d'aménager	2016	2017	2018	2019	2020	En moyenne annuelle
Nombre de demandes de permis	0	0	0	0	0	0

Permis de démolir	2016	2017	2018	2019	2020	En moyenne annuelle
Nombre de demandes de permis	0	2	1	0	1	1
Nombre de permis accordés	NS	2	1	NS	1	1

Déclarations préalables relatives à des lotissements et divisions foncières	2016	2017	2018	2019	2020	En moyenne annuelle	Répartition moyenne	1 certificat pour
Nombre de déclarations déposées	10	22	18	16	16	16	100%	85 habitants
Nombre de décisions expresses de non-opposition	9	14	12	10	10	11	67%	126 habitants
Nombre de décisions expresses d'opposition	0	6	1	5	4	3	20%	434 habitants
Nombre de décisions tacites (arts L.424-2 et R.424-1, 2 et 3 du code de l'urbanisme)	1	2	5	1	2	2	13%	632 habitants

Déclarations préalables relatives à des travaux	2016	2017	2018	2019	2020	En moyenne annuelle	Répartition moyenne	1 certificat pour
Nombre de déclarations déposées	52	94	50	67	105	74	106%	19 habitants
Nombre de décisions expresses de non-opposition	15	16	37	54	81	41	55%	34 habitants
Nombre de décisions expresses d'opposition	2	5	7	9	15	8	10%	183 habitants
Nombre de décisions tacites (arts L.424-2 et R.424-1, 2 et 3 du code de l'urbanisme)	35	73	6	4	8+1 en cours	30	40%	47 habitants

Sources : réponses de la ville et tableaux transmis (NS : non significatif)

Le recensement des actes d'urbanisme de la période décrit une activité très soutenue pour une commune de petite taille, avec la délivrance de 41 permis de construire par an pour 55 demandes. Les autorisations tacites ont notablement augmenté en 2020, en raison, selon l'ancien ordonnateur de la crise sanitaire. La commune est invitée à l'avenir, à les limiter au maximum.

8.3.2 La délégation à Médoc Atlantique de l'instruction des autorisations du droit du sol

8.3.2.1 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'État 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, Grayan-et-l'Hôpital a renouvelé son adhésion, pour cinq ans, en octobre 2020.

La convention stipule que l'instruction de toutes les décisions, à l'exception des certificats d'urbanisme de simple information⁴⁰ (article L. 410-1 a), est effectuée par les services de la communauté de communes ou bien par ceux du syndicat départemental d'énergie électrique de Gironde (SDEEG) : sont concernés tous les permis de construire, d'aménager, de démolir, les déclarations préalables ainsi que les certificats d'urbanisme dits opérationnels (article L. 410-1-b). Aux termes de l'article 7 de la convention, « *La communauté de communes assure l'instruction réglementaire de la demande, depuis sa transmission par la commune jusqu'à la préparation et l'envoi au maire du projet de décision* », éventuellement accompagné d'une note explicative. La commune a déclaré avoir deux interlocuteurs dans certains dossiers, le SDEEG et Médoc Atlantique, sans en connaître les motifs.

8.3.2.2 Une organisation communale légère

En complément du service commun basé à Carcans et à Soulac-sur-Mer, le service urbanisme de la commune mobilise depuis 2021 deux agents au lieu d'un⁴¹.

Composée du maire et des adjoints, la commission urbanisme, instituée par la précédente mandature, ne semble s'être jamais réunie. Après les élections, elle n'a pas été formellement reconstituée. Pour autant, il a été indiqué que les questions d'urbanisme sont traitées au cours de réunions entre la maire et ses adjoints. Alors que le précédent conseil municipal n'avait pas désigné d'adjoint à l'urbanisme, la maire actuelle a désigné un conseiller délégué à l'urbanisme. Les actes sont signés par la maire, ou en son absence, par le premier adjoint ou par le conseiller délégué.

8.3.2.3 La répartition des compétences entre la commune et le service commun

En vertu de la convention passée avec la communauté de communes, la commune intervient en aval et en amont de l'instruction confiée au service commun. Elle doit notamment :

- en amont, réceptionner les demandes et assurer un premier contrôle de complétude du dossier. Décisive dans le décompte du temps d'instruction⁴², cette étape est suivie, le

⁴⁰ Cf. annexe n° 2 sur la notion de certificats d'urbanisme.

⁴¹ La secrétaire générale s'occupait des dossiers de contentieux en lien avec les avocats.

⁴² 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

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 en son sein des pièces présentes dans le dossier, au plus tard huit jours avant la fin du premier mois d'instruction pour les demandes de permis de construire ;

- en aval, notifier au pétitionnaire la décision et la transmettre au préfet.

La convention attribue au service commun : la détermination du délai d'instruction au vu des consultations à lancer ; le deuxième contrôle de complétude du dossier déjà évoqué, à l'issue duquel le maire notifiera éventuellement au demandeur la liste des pièces manquantes ou bien un allongement du délai d'instruction ; l'examen technique du dossier ainsi que la consultation des personnes publiques, services ou commissions intéressés. Selon la commune, les services de l'État ne seraient que très rarement sollicités en cours d'instruction, en raison de l'absence de bâtiments classés, de zones intéressées par des fouilles archéologiques ou encore du faible nombre de demandes de constructions sur les zones classées Natura 2000.

Après analyse de la compatibilité de la demande avec l'ensemble des textes et documents-cadres applicables (loi Littoral, SCoT, pièces du PLU, PPRI, Natura 2000, etc.), le service mutualisé rédige un projet de décision envoyé à la mairie, accompagné d'une note explicative. Après sa réception, les services communaux comparent ce projet à un « avis » du maire, préparé pendant la phase de pré-instruction et transmis au service commun. En cas de divergence, la commune prend contact avec le service instructeur afin d'en identifier les motifs. Dans l'éventualité d'un recours gracieux du préfet contre la décision finale, la convention autorise le maire à solliciter le service commun pour l'aider à répondre. Mais ce concours n'est possible que pour un recours dirigé contre une décision conforme à la proposition du service.

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* »⁴³. 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 du document, annulable par le juge, prive ensuite le maire de toute possibilité de contester les travaux. La commune a indiqué ne pas délivrer de certificat de non-opposition pour les déclarations préalables.

8.3.2.4 Des décisions du maire qui suivent la plupart du temps les propositions du service instructeur

Selon le fichier des permis de construire transmis par la commune, l'ordonnateur n'aurait pris que trois décisions non conformes à la proposition du service instructeur, les trois en 2018 (deux décisions de refus, une décision favorable).

que pour les demandes de permis d'aménager. 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.

Le délai d'instruction court à compter de la réception en mairie d'un dossier complet (article R. 423-19 du code de l'urbanisme), sauf cas particuliers mentionnés aux articles R. 423-20 (permis délivrable après enquête publique) et R. 423-21 (attente de mise en compatibilité de certains documents). Le dossier est réputé complet si l'autorité compétente n'a pas, dans le délai d'un mois à compter de son dépôt 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.

⁴³ Articles 3 et 4 de de la convention.

Les services ont précisé que les autorisations d'urbanisme sont toujours assorties de prescriptions, portant essentiellement sur les autorisations de défrichement, l'aléa relatif au retrait-gonflement des argiles, les risques sismiques, les accès, les implantations et les aspects extérieurs.

8.4 Les contrôles du respect des actes d'urbanisme

8.4.1 L'organisation des opérations de récolement

8.4.1.1 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. En application des articles L. 462-2 et R. 462-6 du code de l'urbanisme, l'autorité compétente dispose en principe 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 vérifications, l'autorité compétente ou ses agents peuvent visiter les lieux afin de s'assurer du respect des dispositions légales et réglementaires, et se faire communiquer tous documents se rapportant à la réalisation des travaux⁴⁴. 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.

8.4.1.2 ...mais importantes

L'article L. 462-2 alinéa 2 du code de l'urbanisme précise que « *passé ce délai [de trois ou cinq mois], l'autorité compétente ne peut plus contester la conformité des travaux* ». Elle est même tenue de délivrer une attestation de conformité sous quinzaine au bénéficiaire de l'autorisation, sur simple demande de sa part. Dans une décision récente (CE, 26/11/2018, Sormonte, n° 411991), le Conseil d'État 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 édiflée sans respecter le permis de construire précédemment obtenu ou la déclaration préalable précédemment déposée* ».

⁴⁴ Les règles régissant le droit de visite et de communication sont précisées aux articles L. 461-1 à L. 463-1 du code de l'urbanisme.

Cette décision crée une exception à la règle dégagée par la jurisprudence ancienne et constante du Conseil d'État suivant laquelle un propriétaire qui souhaite réaliser des travaux sur une construction existante irrégulière doit solliciter une autorisation pour l'ensemble de la construction (CE, 9/07/1986, Thalamy, n° 51172), même quand les nouveaux éléments de construction ne prennent pas directement appui sur une partie de l'édifice réalisé sans autorisation (CE, 13/12/2013, Mme Carn et autres, n° 349081).

La décision Sormonte incite donc fortement les constructeurs à déposer une DAACT car elle vaut certificat de conformité vis-à-vis de l'administration une fois passé le délai de récolement⁴⁵. Elle devrait, dans la même logique, conduire les autorités compétentes à redoubler de vigilance dans la réalisation des opérations de récolement.

8.4.1.3 Des opérations de récolement non systématisées jusqu'en 2021

Tant l'absence d'un registre répertoriant la date et le contenu des contrôles que le nombre de certificats de conformité refusés (quatre entre 2016 et 2020) conduisent à douter, jusqu'en 2021, de la réalité d'une systématisation des opérations de récolement. Selon la maire, leur réalisation incombe dorénavant à deux agents arrivés en juin 2021 et mars 2022. Alors que la commune déclare avoir fait procéder à une cinquantaine de contrôles en 2021, trois certificats de conformité des travaux ont été refusés, soit presque autant que durant la période 2016-2020.

8.4.2 Quatre procès-verbaux d'infractions seulement dressés jusqu'en 2020

La constatation d'infractions présente un caractère obligatoire et non facultatif pour l'autorité compétente dans la délivrance des autorisations d'urbanisme, notamment le maire, le troisième alinéa de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme lui imposant de faire dresser procès-verbal des infractions dont il a connaissance. Selon le même article, les infractions aux différents types d'autorisations d'urbanisme⁴⁶ « sont constatées par tous officiers ou agents de police judiciaire, ainsi que par tous les fonctionnaires et agents de l'État 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 ». À la requête du maire, l'interruption des travaux peut être ordonnée sur réquisition du ministère public⁴⁷.

Quatre procès-verbaux d'infractions seulement ont été dressés au cours de la période : un en 2017, deux en 2018 et un en 2019. Seul celui de 2019 a donné lieu à démolition de la construction. Les trois premiers dossiers ont été régularisés par le dépôt d'une demande de permis de construire suivi d'un accord de la commune. La faiblesse du nombre de procès-verbaux d'infractions (4), rapporté au nombre de demandes annuelles de permis de construire et de certificats opérationnels (105) témoigne du caractère erratique des contrôles jusqu'en 2020. La maire en fonctions depuis 2020 a indiqué qu'elle avait, comme pour les opérations de récolement, donné des consignes en vue de davantage réprimer les infractions au code de l'urbanisme. Pour

⁴⁵ Le juge pénal reste compétent pour sanctionner les irrégularités, qu'il y ait ou non un certificat de conformité.

⁴⁶ Certificats d'urbanisme, autorisations et déclarations préalables, constructions, aménagements et contrôles administratifs de la conformité des constructions, aménagements, installations et travaux.

⁴⁷ Voir annexe n° 3 sur les sanctions des infractions aux différents types d'autorisations d'urbanisme.

illustrer son affirmation, elle a indiqué que cinq dossiers, susceptibles de conduire à la constatation d'une infraction, avaient été instruits par ses services en 2021.

Tableau n° 16 : les infractions constatées

Contrôle des autorisations	2016	2017	2018	2019	2020	2021
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	0	3	0	1	0	3
Nombre de procès-verbaux d'infractions réalisés (article L.480-1 du code de l'urbanisme)	0	1	2		1	1
Nombre d'arrêtés interruptifs pris (article L.480-2 du code de l'urbanisme)						0

Source : ville

L'attention de la commune est attirée sur l'importance du contrôle des opérations d'urbanisme sur un territoire attractif, étendu et composé de plusieurs espaces naturels fragiles. Il est indispensable de les mettre effectivement en œuvre rapidement et d'en assurer la traçabilité, le cas échéant en mutualisant les moyens nécessaires avec d'autres communes.

Recommandation n° 8: organiser et tracer les contrôles d'urbanisme, y compris les opérations de récolement, le cas échéant en mutualisant les moyens nécessaires avec d'autres communes environnantes.

Dans son courrier, la maire a déclaré avoir d'ores et déjà commencé à prendre des mesures afin de renforcer les contrôles. Elle considère qu'une mutualisation des moyens avec d'autres collectivités paraît peu réalisable à court terme.

8.4.3 L'arrêt d'activité récente d'un restaurant saisonnier situé sur une zone protégée

Depuis au moins 1995 selon l'ancien maire et jusqu'à l'été 2021, une activité de restauration rapide et saisonnière existait sur la dune de la plage sud, à proximité du centre Euronat, sous la forme d'une construction en forme de L, constituée d'anciens containers recouverts de bardage en bois. Par un courrier du 27 juillet 2020, la préfète de la Gironde a demandé à la nouvelle maire de dresser un procès-verbal pour constater l'infraction relative à la présence de cette installation sur une zone NL⁴⁸ du PLU, non autorisée à abriter des établissements de restauration. Le courrier rappelle que les bâtiments occupent « *des espaces naturels devant être protégés, au titre des articles L. 121-23 et L. 121-24 du code de l'urbanisme, issu de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral* ». Cette demande a été satisfaite. Mais le procès-verbal établi à la suite de ce courrier, envoyé le 29 septembre 2020 à la procureure de la République et à la préfète, n'a pas empêché le restaurant de se réinstaller en 2021. Afin de régler l'irrégularité, et après plusieurs autres décisions demeurées infructueuses, la maire a pris, le 20 décembre 2021, un nouvel arrêté dénonçant la convention d'occupation du domaine public du 16 juin 2019 passée entre le nouveau propriétaire du restaurant et l'ancien maire. Le nouveau propriétaire a alors demandé au

⁴⁸ Zone naturelle à vocation touristique, sportive et/ou de loisirs.

juge administratif, par la voie d'un référé-suspension, d'empêcher en urgence l'exécution de cet arrêté qui le privait de son activité.

Par une ordonnance du 21 avril 2022, un juge du tribunal administratif de Bordeaux a rejeté sa requête. Selon ce juge, la commune n'avait pas le pouvoir, en 2019, d'accorder un titre d'occupation pour une parcelle déjà consentie à la société Euronat depuis 1975, dans le cadre d'un bail à construction toujours en vigueur. Cette ordonnance qui a précisé que la parcelle était située sur le domaine privé de la commune, et non sur son domaine public, n'a pas été frappée d'appel. Au cours de l'audition organisée à sa demande, le dernier exploitant du restaurant a confirmé la fermeture de son établissement à la suite de cette décision.

Avant 2020, l'ancien maire avait délivré plusieurs autorisations aux exploitants du restaurant, sans jamais évoquer le classement de la parcelle au PLU en zone naturelle non habilitée à l'accueil d'activités de restauration. Dans une lettre de juillet 2016, adressée à un résident du centre Euronat qui demandait de faire constater le caractère illégal de l'installation, il présentait les autorisations données comme une conséquence du classement sans suite, par le procureur de la République, du signalement auquel il avait lui-même procédé le 30 juillet 2015. Il ressort des échanges de courriers produits avec le procureur de la République, que le classement sans suite avait été obtenu à sa demande moyennant la prise d'un arrêté municipal d'autorisation d'activité rétroactif, et contre l'engagement de l'exploitant à retirer les bâtiments à la fin de chaque saison, condition semble-t-il toujours remplie.

Dans son courrier de réponse aux observations provisoires, l'ancien maire a fait valoir que d'autres communes littorales accueilleraient des activités mobiles et réversibles de restauration dans des zones protégées. Il a ajouté que la circulaire du 19 octobre 2017 relative à l'application des dispositions de l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 aux professions foraines et circassiennes constituerait une base juridique suffisante pour autoriser la présence d'un restaurant sur la dune de la plage sud, quatre mois par an. La chambre régionale des comptes conteste cette analyse : la circulaire citée s'applique au domaine public alors que le juge administratif a confirmé, dans son ordonnance du 21 avril 2022, que le restaurant occupe une parcelle du domaine privé de la commune ; elle énonce, en outre, les règles applicables au cas particulier de l'occupation de terrains pour l'accueil de fêtes foraines et de cirques, et non pour les activités de restauration saisonnière dans un espace protégé.

8.5 Un nombre de contentieux important depuis 2019 témoignant d'une méconnaissance des dispositions de la loi Littoral

8.5.1 Un examen attentif des décisions par le contrôle de légalité

Depuis 2018, le préfet a formé de nombreux recours gracieux auprès de la commune pour obtenir le retrait de décisions d'urbanisme, violant *a priori* la règle de continuité avec les agglomérations et villages existants (article L. 121-8 du code de l'urbanisme). La plupart ont essuyé un refus, ce qui l'a conduit à déférer les actes correspondant devant le tribunal administratif.

8.5.2 L'annulation par le juge administratif de 14 décisions à la demande du préfet

Le tribunal administratif a rendu trente jugements ou ordonnances sur des décisions d'urbanisme depuis 2016, majoritairement depuis 2019, dont vingt-quatre après recours du préfet. Dans quatorze dossiers, le juge administratif lui a donné raison.

Cinq autres saisines de particuliers, contestant soit le refus de délivrance d'un certificat d'urbanisme, soit la mise en demeure de régularisation d'habitation et la non délivrance d'un permis de construire, soit le refus de retrait au PLU d'un emplacement réservé sur un terrain, ont été rejetées par le juge administratif. A également été rejetée la saisine d'une entreprise contestant le permis de construire pour la restructuration et l'agrandissement de la mairie.

8.6 Les achats et les cessions

8.6.1 Un droit de préemption rarement utilisé

Une délibération du 22 mars 2012 a élargi le droit de préemption à la totalité des zones urbaines et urbanisables du PLU. Depuis 2016, ce droit n'a été utilisé qu'une fois en 2020, pour l'acquisition d'un terrain au prix de 65 000 €, destiné à accueillir un café multi-services. Les procès-verbaux du conseil municipal ne signalent aucun compte rendu de l'opération alors qu'il s'agit d'une obligation en vertu de l'article L. 2122-23 du CGCT⁴⁹.

8.6.2 Des acquisitions plus nombreuses que les cessions

Les cessions immobilières ou foncières, peu nombreuses, n'ont quasiment pas eu d'impact budgétaire, avec une recette globale de 13 608 €. Entre 2016 et 2020, la commune a réalisé huit acquisitions, pour un total de 0,7 M€, avec un prix unitaire, dans la moitié des cas, inférieur ou égal à 4 000 €. Un achat a dépassé le seuil de 180 000 € à partir duquel l'avis préalable de la direction de l'immobilier de l'État (DIE) est obligatoire : l'achat de la ferme des Grigots pour 270 000 €. La demande d'avis, datée de juillet 2020, a été classée sans suite par la DIE en octobre 2020, l'achat du bien étant intervenu en août 2020.

⁴⁹ L'article L. 2122-23 indique que « le maire doit rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal » des décisions prises en application de l'une des délégations que lui a consenti le conseil municipal et énumérées à l'article L. 2122-22. Selon une réponse écrite de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, « 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, 20 août 1997, Masson c/ Ville de Metz, no 952965) ».

8.7 La prise en compte des risques environnementaux

8.7.1 Les risques auxquels est exposée la commune

La commune a produit trois plans de prévention des risques (PPR) : un PPRL (littoral), un PPRI (inondations) et un PPRIF (incendies de forêt) approuvés par le préfet, respectivement les 31 décembre 2001, 25 octobre 2002 et 19 décembre 2008⁵⁰.

Elle est également 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 réputé non porteur de risque majeur pour la population. Comme les communes environnantes, sa bande littorale (7 km) subit un phénomène érosif. Elle est, à ce titre, liée par un partenariat avec la région, le groupement d'intérêt public (GIP) Littoral et la communauté de communes.

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.

8.7.2 Un plan communal de sauvegarde adopté en 2012 en cours de mise à jour

Actualisé en décembre 2019, le plan de sauvegarde est en cours de mise à jour. Ce document semble avoir été établi pour la première fois par arrêté du 6 février 2012. 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 modernisation de la sécurité civile, dans les communes comme Grayan-et-l'Hôpital, couvertes par un ou par plusieurs PPR.

9 LES RELATIONS DE LA COMMUNE AVEC LA SOCIÉTÉ EURONAT

Sur le site internet de la société Euronat, le centre est présenté comme le plus vaste village naturiste en France : sur une superficie de 335 ha de pinèdes bordée par une côte sablonneuse de 1,5 kilomètre de long (dont deux plages surveillées), il abrite 28 commerces, un centre de thalassothérapie, 1 400 emplacements de camping-caravaning ainsi qu'un nombre équivalent de logements en dur, sous la forme de bungalows, chalets et mobil-homes. Environ 1 000 des emplacements de camping sont électrifiés et plus de 600 branchés au réseau d'assainissement. Créé en 1975, il occupe un terrain communal, exploité dans le cadre d'un bail à construction modifié par quatre avenants.

⁵⁰ Un PPR réglemente l'utilisation des sols au sein des zones exposées directement ou indirectement à un risque, par des mesures graduées allant de la possibilité de construire sous certaines conditions à l'interdiction. Son élaboration reste une compétence de l'État, après consultation des collectivités concernées et enquête publique. 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.

9.1 Des relations régies par un bail à construction⁵¹ stabilisé depuis 1996

9.1.1 Un contrat inchangé depuis 1996 après cinq modifications qui ont allégé les contraintes du preneur

Mis en place le 18 juin 1975, le bail à construction, conclu entre la commune et la société anonyme Euronat, a été modifié par une délibération et par quatre avenants dont le dernier a été signé le 27 août 1996.

Comme le fait clairement apparaître l'annexe 5, toutes les décisions postérieures à la signature du bail ont progressivement allégé les contraintes pesant sur le preneur, principalement par trois moyens : en réduisant le montant des contreparties financières à sa charge, en rallongeant gratuitement la durée du bail de 70 à 99 ans, et en repoussant de 25 ans le terme du délai qui lui était laissé pour réaliser toutes les constructions prévues (du 31 décembre 1985 au 31 décembre 2010).

Depuis, le cadre contractuel n'a connu aucun autre changement. Au cours de la période sous revue, ses principales dispositions étaient les suivantes :

- le contrat, dont la durée a été portée de 70 à 99 ans par l'avenant n° 2 signé le 13 décembre 1983, peut être résilié de plein droit par la commune en cas de défaut d'exécution d'une obligation conventionnelle ou légale par le preneur, trois mois après un simple commandement de payer ou une mise en demeure d'exécuter, demeurés infructueux ;
- à son expiration, toutes les constructions et aménagements présents sur le terrain loué ainsi que toutes les améliorations apportées deviendront de plein droit la propriété de la commune sans passation d'un acte supplémentaire ;
- le preneur devait construire avant le 31 décembre 2010, 1 200 bungalows ou logements et 500 places de camping-caravaning⁵², de façon à accueillir 5 000 résidents naturistes ;
- en contrepartie, il lui incombe de régler un loyer global complété d'une redevance par bungalow dont les modes de calcul sont exposés dans l'avenant n° 4 de 1996 :
 - fixé à 1 201 150 francs (183 114,14 €), le loyer est révisé tous les trois ans en fonction de l'indice trimestriel du coût de la construction ;
 - la redevance est calculée en multipliant le nombre de « *bungalows construits et de toutes les résidences nécessitant un permis de construire* » par un forfait unitaire égal, en 1996, à « *315 francs (valeur 1975)* », actualisée tous les trois ans de l'indice trimestriel du coût de la construction ;
- le bail du 18 juin 1975 indique que « *la base de révision* » de la redevance, « *s'appliquera à 1 200 bungalows ou logements à la date d'achèvement des travaux* ». L'avenant du 15 mars 1985 a pérennisé l'assiette de calcul au terme de la phase de construction, en précisant que « *le montant de la redevance, en fin d'opération, ne pourra pas être inférieur aux stipulations initiales du bail, à savoir : 1200 bungalows* ».

⁵¹ Voir les principales caractéristiques d'un bail à construction en annexe 4 et l'historique du contrat en annexe 5.

⁵² La construction de 1 200 bungalows et l'ouverture de 500 places de camping sont stipulées à la page 5 du bail, dans la partie rappelant le contenu des arrêtés préfectoraux de 1973 (§ 9.2.1). Plus loin dans le document (page 11), la clause relative au paiement évoque à nouveau la construction de 1 200 bungalows.

x 600 F (valeur 1975), soit 720 000 F (base indice du coût de la construction du 2^{ème} trimestre 1975) ». Le montant du forfait unitaire a par la suite été abaissé en deux fois de 600 francs à 315 francs (valeur 1975), sans modifier cette clause ;

- toujours en matière financière, le preneur est tenu de payer les impôts, contributions, taxes et redevances de toutes natures auxquels le terrain et les constructions bâties sont assujettis, « *même ceux qui de droit seront à la charge de* » la commune ;
- s'il envisage de céder le bail, le preneur est contraint de le proposer en priorité à la commune qui dispose d'un délai de trois mois pour faire connaître sa décision ;
- afin de s'assurer de l'exécution de tous les travaux d'entretien, la commune dispose du droit de faire visiter la propriété et les constructions par son architecte ou son mandataire, une fois par an.

Le droit de propriété que ce document confère au preneur sur l'ensemble des bâtiments du centre l'autorise à vendre, pendant sa durée (99 ans), les droits de jouissance des bungalows et autres constructions à des tiers, nonobstant l'absence de mention de cette prérogative dans le contrat.

En réponse à un extrait du rapport d'observations provisoires, l'avocat de la société Euronat a contesté que les différentes modifications apportées au contrat initial n'aient favorisé que le preneur, en insistant sur les hausses du loyer et de la redevance, et plus globalement sur l'ampleur des recettes que la commune retire du fait de la présence du centre sur son territoire. Certes considérable depuis 1975, l'accroissement des montants du loyer et de la redevance est toutefois dû, dans sa quasi-totalité, à l'application de la clause de révision obligatoire inscrite au contrat initial, qui retient l'indice du coût de la construction comme référence. Quant aux retombées financières dont la ville bénéficie, leur évocation ne justifie en rien les modifications de l'équilibre du contrat introduites par les avenants. De façon plus convaincante, l'ancien maire a expliqué l'atténuation progressive des contraintes du preneur par la lenteur du rythme de construction et d'aménagement, loin de celui attendu en 1975. En complément, il a rappelé qu'au moment de la signature des avenants, l'objectif partagé par la commune et les services de l'État était de soutenir le développement de l'infrastructure dans un contexte économique et monétaire défavorable. Il a reconnu la nécessité de procéder maintenant à un rééquilibrage raisonnable du contrat.

Dans une note remise lors de son audition, la maire considère que les allègements consentis dans les avenants ont privé la commune de recettes auxquelles elle avait initialement droit, sans contrepartie, et qu'ils sont, de ce fait, assimilables à des libéralités qu'une collectivité n'est pas en droit d'accorder (Conseil d'État, Sect., 19 mars 1971, Mergui, n° 79962). Il revient au juge du contrat, en cas de contentieux, d'apprécier la justesse de ce moyen et ses conséquences éventuelles sur la régularité actuelle des avenants.

9.1.2 Les zones de fragilité du contrat et ses lacunes

9.1.2.1 Une durée de contrat portée à 99 ans

Le second avenant, daté du 5 décembre 1983, a repoussé le terme du bail du 31 décembre 2044 au 31 décembre 2073, prolongeant sa durée de 29 ans (de 70 à 99 ans). Cette décision s'est appuyée sur une modification apportée à l'article 1^{er} de la loi du 16 décembre 1964 par l'article 48 de la loi n° 75-1328 du 31 décembre 1975, fixant à 99 ans, au lieu de 70 ans, la durée maximale d'un bail à construction. L'application de cette nouvelle durée à des baux déjà signés

paraissait pourtant interdite par les dispositions suivantes de l'article 49 de la loi du 31 décembre 1975 : « *Les dispositions de l'article 47-II ainsi que celles de l'article 48 ne sont pas applicables aux baux à construction qui ont été conclus antérieurement à la date de publication de la présente loi au Journal officiel.* », soit le 3 janvier 1976. La durée du bail ne concerne pas que les signataires du bail mais également les occupants des bungalows dont les droits de jouissance ainsi que leurs redevances d'occupation sont déterminés en fonction de cette même durée. Par conséquent, l'application d'une durée illégale pourrait être de nature à affaiblir le cadre contractuel régissant les rapports entre l'ensemble des partenaires : la commune, le preneur et les titulaires des droits de jouissance.

Dans son courrier, l'avocat de la société Euronat a écarté l'existence de tout risque lié à l'allongement de la durée du contrat. Il a étayé son opinion en invoquant la liberté contractuelle des parties, principe à valeur constitutionnelle, avant de relativiser la portée des dispositions de l'article 49 de la loi du 31 décembre 1975 : selon lui, elles serviraient à écarter l'application de la durée de 99 ans, « de plein droit », à tous les baux conclus avant le 3 janvier 1976, date d'entrée en vigueur de l'article 49. Il a aussi cité plusieurs jurisprudences où le juge administratif a admis des prolongations de la durée initiale de baux à construction. Ce raisonnement peine à convaincre. La chambre régionale des comptes tient d'abord à rappeler que l'article 1102 du code civil précise que la liberté contractuelle s'exerce « *dans les limites fixées par la loi* ». Elle est également réservée sur l'analyse proposée des dispositions de l'article 49, qui paraissent se suffire à elles-mêmes. En outre, les jurisprudences auxquelles les écritures en réponse se réfèrent ne sont pas entièrement transposables avec le cas d'espèce : aucune ne concerne un contrat signé avant le 3 janvier 1976, dont la durée a été plus tard allongée au-delà de l'ancien plafond légal (70 ans). L'ancienneté de l'avenant paraît un argument plus concluant que ceux qu'il a avancés pour considérer que le risque juridique attaché à la modification de la durée est limité. Il est rappelé que l'article 2227 du code civil, s'il consacre le caractère imprescriptible du droit de propriété, précise que les actions réelles immobilières - telles que pourrait l'être la contestation par la commune d'une décision qui recule de 29 ans la récupération de son droit de propriété - « *se prescrivent par trente ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer* ».

9.1.2.2 Une redevance qui n'est pas calculée conformément aux dispositions contractuelles

Tandis qu'en page 11 du bail, dans la partie consacrée aux modalités du paiement du loyer et de sa révision, le dernier paragraphe précise que la base de révision de la redevance « *s'appliquera à 1 200 bungalows ou logements, à la date d'achèvement des travaux* », l'avenant n° 4 de 1996 (page 6) fixe définitivement cette date d'achèvement au 31 décembre 2010. Par conséquent, à partir de cette date, la redevance devait être calculée sur un total de 1 200 bungalows ou logements, nonobstant leur nombre réel (992 en 2010). En méconnaissance de ces dispositions, la redevance a toujours été calculée sur la base du nombre d'unités d'hébergement déclarées par le preneur. L'utilisation de cette assiette depuis 2010, et non d'une base forfaitaire de 1 200 bungalows, est à l'origine d'une perte de recettes pour la commune, évaluée à 453 209 € entre 2010 et 2020.

Dans sa réponse à cette partie du rapport, le conseil de la société Euronat précise que la société qu'il représente ne peut être tenue pour responsable des retards de construction qu'il impute, en donnant des exemples, à des incidents et à des contentieux parfois récents, voire encore en cours, qui jalonnent et ralentissent fortement l'attribution des autorisations d'urbanisme nécessaires. Il en tire comme conséquence que le 31 décembre 2010 ne peut pas être

considéré comme la date d'achèvement des travaux et qu'il est logique de continuer à calculer la redevance à partir du nombre réel de bungalows ou logements. Sous réserve de l'avis du juge du contrat, cette conclusion, qui ne repose sur aucun document contractuel écrit, paraît, à ce stade, infondée.

En réponse aux observations provisoires, la maire considère que la perte de recettes est encore plus élevée en se fondant sur la clause suivante de l'avenant n° 3 du 15 mars 1985, qui paraît garantir, depuis le 31 décembre 2010, un loyer minimum de 720 000 FF actualisé du coût de la construction à partir de 1975 :

« Quelle que soit la répartition en SHON de différentes unités d'hébergement, le montant du deuxième élément du loyer dont la société Euronat sera débitrice envers la commune, en fin d'opération, ne pourra être inférieur à celui qui a été prévu au bail à construction signé le 18 juin 1975, à savoir :

1 200 bungalows X 600 F = 720 000F (base indice du coût de la construction du 2^{ème} trimestre 1975) ».

Selon elle, la perte de recettes, au motif d'un calcul erroné des redevances, s'élèverait à 2 941 487 € depuis 2010, et non à 453 209 €. Cette lecture des dispositions contractuelles soulève au moins deux réserves dont la portée ne peut être appréciée que par le juge du contrat, et qui ne peuvent conduire, à ce stade, qu'à l'écarter : d'une part, il n'est pas acquis que l'expression « *fin d'opération* » utilisée dans l'avenant de 1985 corresponde exactement à celle de « *date d'achèvement des travaux* », employée dans le bail de 1975 et dans l'avenant de 1996 ; d'autre part, le montant du forfait unitaire par bungalow a, après 1985, été abaissé en deux fois de 600 francs à 315 francs (valeur 1975) sans, il est vrai, revenir explicitement sur la clause de l'avenant n° 3 du 15 mars 1985 fixant le plancher du loyer à 720 000 francs.

9.1.2.3 L'absence de clause sur les espaces protégés et le traitement des déchets verts

Du fait de leur ancienneté, le bail et ses avenants ne contiennent aucune disposition sur les mesures de protection des espaces protégés. Ils n'abordent pas non plus la question du ramassage et traitement des déchets, ce qui paraît normal pour les déchets ménagers ramassés par le SMICOTOM⁵³, mais non pour les déchets verts laissés sur place. Contrairement aux déchets verts du camping broyés sur place, ceux du village résidentiel, beaucoup plus volumineux, sont broyés et entreposés dans une zone naturelle à l'intérieur du centre, avec les arbres abattus pour la construction des chalets. Pendant longtemps, ces déchets auraient été, d'après la maire, directement enfouis au même endroit. Selon la direction du centre, cet espace ne sera plus en capacité d'accueillir de nouveaux déchets verts dans deux ou trois ans.

Les personnes qui produisent ou détiennent des quantités importantes de déchets verts, constitutifs de biodéchets⁵⁴, sont tenues de mettre en place un tri à la source et de procéder soit à une valorisation sur place, soit à une collecte séparée pour en permettre la valorisation. Il est interdit de les brûler sauf à titre exceptionnel, avec l'accord du préfet⁵⁵.

⁵³ Établissement public administratif, le SMICOTOM (syndicat Médocain pour la collecte et le traitement des ordures ménagères) assure, depuis 1986, la collecte et le traitement des déchets pour 32 communes, y compris les déchets verts.

⁵⁴ Article L. 541-1-1 du code de l'environnement.

⁵⁵ Article L. 541-21-1 du code de l'environnement.

La société Euronat semble être sinon un producteur, au moins un détenteur d'une quantité importante de biodéchets au sens de l'article L. 541-21-1, avec une production annuelle largement supérieure au seuil réglementaire utilisé⁵⁶ pour qualifier de telle une entité : 10 tonnes depuis le 1^{er} janvier 2016 et 5 tonnes à partir du 1^{er} janvier 2023.

Selon le président directeur général de la société, la production de déchets verts serait de l'ordre de 10 000 m³ par an soit 3 000 tonnes au moins ; elle pourrait même, certaines années, culminer à 20 000 m³ (6 000 tonnes au moins).

Les deux parties gagneraient à compléter le cadre contractuel, aujourd'hui ancien, d'un avenant consacré aux aspects environnementaux concernant la protection des espaces naturels et le traitement des déchets verts. Cet avenant pourrait notamment rappeler les obligations des différents acteurs (la commune, la société Euronat, les résidents et le SMICOTOM) et les compléter éventuellement d'autres mesures auxquelles ces derniers seraient prêts à consentir dans le but de préserver le site.

Recommandation n° 9: sur les relations avec Euronat : après consultation officielle des services de l'état, engager des négociations avec le preneur en vue, d'une part, d'ajouter au contrat des dispositions régissant les aspects environnementaux, et, d'autre part, de passer une nouvelle convention associant le SMICOTOM pour le traitement des biodéchets.

L'autorité de police compétente pour l'application de la législation relative aux déchets est l'autorité municipale, l'article L. 2212-2 du CGCT incluant dans le champ de la police municipale « 5° *Le soin de prévenir (...) les pollutions de toute nature* ». À ce titre, la chambre régionale des comptes invite la maire à vérifier si les usages aujourd'hui en vigueur n'enfreignent pas les dispositions relatives à la prévention et à la gestion des déchets.

9.2 Une situation urbanistique mal connue par la commune

9.2.1 Un cadre général fixé dans des décisions préfectorales prises en 1973, 1975 et 1984

Deux arrêtés préfectoraux datés du 19 mars 1973 ont autorisé la commune à aménager deux installations touristiques de catégorie « quatre étoiles », à destination exclusive d'une clientèle naturiste : un terrain de camping pour l'accueil, sous toiles ou dans des caravanes, de 1 500 usagers au plus et un village de vacances composé de bungalows d'une capacité maximale de 3 500 usagers. Deux ans plus tard, le bail à construction a reproduit le contenu des deux arrêtés, en complétant le second arrêté d'une mention indiquant que l'accueil de 5 000 usagers nécessite l'ouverture de 500 places de camping-caravaning et la construction de 1 200 bungalows ou logements. Les deux arrêtés exigent le dépôt d'une demande préalable de permis de construire pour « *toute construction en dur* ». Le 17 avril 1975, deux mois environ avant la signature du bail à construction, un premier permis de construire (n° 63-145) a été délivré à la société Euronat par le préfet, pour les travaux décrits dans « *le plan de masse général, les tranches successives*

⁵⁶ Cf. article R. 543-225 du code de l'environnement et arrêté du 12 juillet 2011.

devant faire l'objet d'une étude détaillée ». Il précise que la construction des installations doit être entreprise sous le délai d'un an et qu'il sera périmé en cas d'interruption des travaux de plus d'un an. Les données historiques obtenues sur le montant de la redevance indiquent que le rythme de construction de bungalows n'a pourtant pas été continu, avec des périodes d'interruption en 1978-1979, 2000-2001, 2008-2011 et 2014-2017.

Une dizaine d'années plus tard, dans un courrier adressé à un élu de la Gironde en date du 28 mai 1984, le préfet de la Gironde a confirmé le nombre de 1 200 bungalows à construire, décidé en 1973, et porté et « *bloqué à 800* » le nombre d'emplacements du camping (au lieu de 500 au départ et de 790 à la date de signature du courrier). Le même courrier précise que « *chaque bungalow aura une moyenne de 40 m² de surface hors d'œuvre nette (SHON)* », « *que les mobil-homes existants actuellement seront assimilés à des bungalows, et que la société EURONAT pourra les changer contre des bungalows à condition qu'un bungalow construit corresponde à un mobil-home disparu* ». Les différents documents du PLU de 2004 ne contiennent aucune disposition particulière limitant le nombre de constructions au sein d'Euronat, notamment le nombre de bungalows.

9.2.2 Des lacunes avérées dans la connaissance du nombre de locaux présents

La nouvelle municipalité a fait appel, fin 2020, à un cabinet de consultants afin « *de procéder à une première vérification de la cohérence entre les différentes données immobilières disponibles relatives aux constructions réalisées par Euronat* ». À partir de la confrontation des documents cadastraux à des images satellites, le rapport du cabinet a identifié deux écarts :

- le premier entre, d'une part, le nombre de bungalows déclaré par Euronat à la commune pour le calcul de la redevance (1 006), étayé par une vue satellite et, d'autre part, celui comptabilisé dans la matrice cadastrale (405) ;
- le second relatif à la présence, en plus des 1 006 bungalows déclarés, d'autres bâtiments n'apparaissant pas dans la matrice cadastrale, principalement « *350 mobil-homes présents à temps plein sur le site* ».

En réponse aux observations provisoires, l'ancien maire a fait part de son incompréhension quant à l'écart entre le nombre de bungalows déclaré et celui comptabilisé dans la matrice cadastrale. Il a déclaré ne jamais avoir eu connaissance de la présence, sur place, de constructions illégales alors que les services de l'État assuraient, jusqu'en 2015, l'instruction technique des demandes d'autorisation d'urbanisme.

Dans son courrier de réponse, l'avocat de la société Euronat s'est étonné de la méthode utilisée par la commune pour établir le nombre de bâtiments présents dans le site d'Euronat. Il a rappelé que l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme, déjà cité dans le rapport (§ 8.4.1.1), attribue au maire le droit de « *visiter les lieux accueillant ou susceptibles d'accueillir des constructions, aménagements, installations et travaux soumis aux dispositions du présent code afin de vérifier que ces dispositions sont respectées et se faire communiquer tous documents se rapportant à la réalisation de ces opérations* ». Il a aussi fourni deux arrêtés municipaux pour justifier l'implantation des mobil-homes dont il ne conteste pas le nombre (350) : un premier arrêté du 29 août 1995 portant la capacité du camping de 950 à 1 400 emplacements ; et un second, daté du 17 août 2007, fixant le nombre d'emplacements réservés aux tentes et caravanes à 1 127, et celui des résidences mobiles à 273. La chambre régionale des comptes, qui prend note de ces

documents, relève, à leur lecture, que le nombre de mobil-homes présents (350) est supérieur à celui autorisé (273), ce qui n'est pas sans conséquence quant au respect du contrat⁵⁷.

9.2.3 Les conséquences fiscales et juridique des écarts constatés

Le cabinet soutient que ces deux écarts sont à l'origine de pertes fiscales qui ne lèseraient pas seulement la commune, mais également la communauté de communes ainsi que le conseil départemental. En plus, le second occasionnerait des pertes de redevances.

9.2.3.1 Sur les pertes fiscales identifiées par le cabinet

Le cabinet estime les pertes fiscales imputables au premier écart à 87 300 € environ, dont 22 760 € pour la commune, et celles découlant du second écart à 50 900 € dont 13 300 € pour la commune. Sans valider ces calculs qui mériteraient d'être expertisés par les services fiscaux, la chambre régionale des comptes estime indispensable d'inclure les mobil-homes dans les assiettes fiscales de la taxe sur le foncier bâti (TFB) et de la taxe d'habitation (TH), dès lors que leur mobilité n'est pas acquise.

Le 7 septembre 2021, dans une réponse à une question écrite⁵⁸, le ministre de l'économie, des finances et de la relance a rappelé que « *le régime fiscal applicable aux résidences mobiles de loisirs (RML) définies à l'article R. 111-41 du code de l'urbanisme, communément appelées mobil-homes, est conditionné par l'examen de la situation de fait propre à chaque installation* ». Sont imposables à la TFB, les constructions qui sont fixées au sol à perpétuelle demeure et qui présentent le caractère de véritable bâtiment. La jurisprudence constante du Conseil d'État considère comme étant fixées au sol, à perpétuelle demeure, les résidences mobiles de loisirs fixées ou simplement posées sur des socles en béton et qui n'ont pas vocation à être déplacées, c'est-à-dire qui comportent des aménagements ne permettant pas de les déplacer facilement et rapidement. Pendant l'instruction, les images disponibles sur le site internet de la société tendaient à indiquer que des mobil-homes présents sur le centre sont bien dans ce cas. Dans la décision du Conseil d'État du 28 décembre 2005 n° 266558 (Société Foncicast), la fixation au sol à perpétuelle demeure a été retenue malgré le déplacement périodique de certaines habitations à l'intérieur d'un terrain de camping. Dans l'hypothèse où les mobil-homes ne sont pas passibles de la TFB, deux régimes de taxation différents sont envisageables pour leur terrain d'implantation : si les terrains sont en principe imposables à la TFPNB, en vertu des dispositions de l'article 1381 du code général des impôts, les terrains non cultivés, employés à un usage commercial ou industriel relèvent de la TFB (BOI-IF-TFB-10-10-40). En l'espèce, le conseil de la société Euronat a affirmé que la société qu'il représente acquitte bien la TFB sur l'ensemble du terrain dédié au camping.

À propos de la TH, selon une réponse du 7 juillet 2015 du secrétaire d'État chargé du budget⁵⁹ à une question écrite, les habitations légères de loisirs (HLL) sont imposables à cet impôt lorsque le local est meublé et affecté à l'habitation, conformément aux dispositions de l'article 1407 du CGI. Il a ajouté que « *sont également imposables les HLL qui sont simplement posées sur le sol ou sur des supports de toute nature et qui ne disposent pas en permanence de*

⁵⁷ Voir la conclusion qui peut en être tiré à la fin du § 9.2.3.2

⁵⁸ Question n° 37711 publiée au JO le 30 mars 2021 / Réponse publiée au JO le 07 septembre 2021.

⁵⁹ Question n° 65742 publiée au JO le 07 octobre 2014 / Réponse publiée au JO le 07 juillet 2015.

moyens de mobilité. Il convient cependant de distinguer deux situations. Si l'HLL est à la disposition d'une personne qui l'occupe à titre d'habitation, cette dernière est imposable à la taxe d'habitation dans les conditions de droit commun. En revanche, dans l'hypothèse où l'HLL fait l'objet d'occupations précaires et successives s'apparentant à un régime hôtelier, son gestionnaire est passible de la cotisation foncière des entreprises ».

En réponse, l'avocat de la société Euronat a fait part de son désaccord avec cette analyse en affirmant que les mobil-homes présents dans le centre ont conservé leurs moyens de mobilité. Mais son affirmation ne s'appuie sur aucun élément tangible. Seule une visite sur place de l'une des autorités prévues à l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme permettra de qualifier le statut exact des constructions.

9.2.3.2 Sur les éventuelles pertes de redevance imputables au second écart

Le cabinet recruté par la commune estime que l'exclusion de l'assiette de calcul des 350 mobil-homes présents sur le site génèrerait une perte annuelle de redevance égale à 86 000 € (soit 35 % de la redevance payée en 2020). Cette analyse n'est pas partagée. Selon l'avenant n° 4 toujours en vigueur, la redevance est établie en multipliant le nombre de « *bungalows construits et de toutes les résidences nécessitant un permis de construire* » par un forfait unitaire. Or, les mobil-homes présents sont *a priori* des résidences mobiles de loisirs au sens de l'article R. 111-41 du code de l'urbanisme⁶⁰, implantés dans l'un des trois espaces dévolus à leur accueil par l'article R. 111-42, à savoir un terrain de camping régulièrement créé. Par conséquent, leur installation ne nécessiterait aucune autorisation d'urbanisme, ce qui ne peut conduire qu'à les exclure de l'assiette de calcul de la redevance.

Comme l'a déjà indiqué la chambre régionale des comptes, seul un décompte précis du nombre d'habitations présentes sur site doublé de l'identification de leur statut respectif (logements soumis à autorisation d'urbanisme ou bien résidences mobiles de loisirs) permettra de déterminer le montant de la redevance qui devrait être acquittée, étant entendu qu'elle aurait dû, depuis 2010, être établie par référence à un plancher de 1 200 bungalows ou logements⁶¹.

La présence d'un nombre de mobil-homes supérieur à celui autorisé par la commune (350 contre 273) fait peser un risque juridique d'une autre nature qui pourrait même nourrir un motif de résiliation du bail, en application de son article 9. Il appartient aux deux parties de se rapprocher afin de rechercher une solution.

Recommandation n° 10: sur les relations avec Euronat : recalculer, à partir de 2017⁶², la redevance sur la base du nombre de bungalows et autres constructions nécessitant une autorisation d'urbanisme présents, en retenant 1 200 comme plancher, et réclamer au preneur les sommes manquantes.

⁶⁰ Soit « *des véhicules terrestres habitables qui sont destinés à une occupation temporaire ou saisonnière à usage de loisirs, qui conservent des moyens de mobilité leur permettant d'être déplacés par traction mais que le code de la route interdit de faire circuler* ».

⁶¹ Voir § 9.1.2.2.

⁶² Dans ce cas, le délai de prescription applicable est de cinq ans, en application de l'article 2224 du code civil : « *Les actions personnelles ou mobilières se prescrivent par cinq ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer* ».

9.3 Un bail insuffisamment suivi par la commune

9.3.1 Un traçage défaillant, au sein de la commune, des travaux de construction ou d'agrandissement effectués au sein du centre Euronat

La commune, qui n'usait manifestement pas du droit annuel de visite prévu au contrat, ne dispose pas aujourd'hui d'une vision claire des travaux de construction réalisés dans le centre, ni, plus grave, d'un fichier historique recensant les demandes d'autorisations d'urbanisme adressées par Euronat.

Un tel fichier permettrait d'établir si tous les travaux de confort et d'agrandissement ayant progressivement étendu la surface des bungalows ont systématiquement été précédés du dépôt d'une déclaration préalable. Le site internet du centre faisait état, au moment de l'instruction, de la présence de chalets individuels de plus de 100 m², superficie plus de deux fois supérieure à la moyenne indiquée dans le courrier du préfet daté du 28 mai 1984. Confortée par des photos satellites exploitées par l'auditeur, cette donnée ne peut conduire qu'à suspecter la réalisation de travaux supplémentaires non déclarés ou non conformes au cadre contractuel. Il est rappelé que le dépôt d'une déclaration préalable de travaux présente un caractère obligatoire, même pour des travaux mineurs de 5 m² au moins, dès que l'emprise initiale au sol d'une construction dépasse 20 m²⁶³.

En réponse, l'avocat représentant la société Euronat s'est étonné de l'absence, en mairie, d'un fichier historique recensant les demandes d'autorisations d'urbanisme adressées par sa cliente tandis que l'article R. 423-76 du code de l'urbanisme impose au maire de transmettre aux services de l'État, avant le 15 de chaque mois, l'ensemble des décisions d'urbanisme et des demandes adressées au cours du mois précédent. Afin de prouver que les travaux exécutés au sein du centre font toujours l'objet d'une déclaration ou d'une demande auprès de la mairie, il a produit plusieurs documents dont un fichier regroupant l'ensemble des opérations réalisées depuis décembre 2007 : celui-ci retrace, par opération (385 en tout), la date de demande de permis ou de dépôt d'autorisation préalable, ainsi que la date de la décision rendue par l'autorité municipale. Il a fourni, en plus, une demande de permis de construire récente attestant d'un suivi de l'impact de chaque opération nouvelle sur le nombre total de mètre carrés constructibles. De son côté, la maire a transmis un exemple de travaux dans un bungalow qui auraient été réalisés en 2013, sans dépôt d'une déclaration préalable. Même si les documents fournis par la société paraissent indiquer que la plupart des travaux sont déclarés, seules des visites sur place, complétées d'échanges mutuels d'informations, sont de nature à éclaircir la situation, et éventuellement à identifier les travaux non déclarés dont le maintien exigera une décision de régularisation.

9.3.2 Les mesures de régularisation prises au cours des dernières années

En tant que titulaire d'un bail à construction des terrains, la société Euronat, dotée d'un service urbanisme, accomplit l'ensemble des démarches administratives relatives à ce domaine, comme le rappelle un document publié par la société auprès des occupants des logements. Ce même document précise curieusement que « *toute modification ou extension non déclarée par*

⁶³ Cf. article R. 421-9 du code de l'urbanisme.

un acte administratif peut faire l'objet d'une régularisation dans le cadre d'un contrôle architectural sur le terrain ou à l'occasion de la vente ou de la succession de votre bien ».

La société adresse des demandes de régularisation rétroactives depuis plusieurs années, qui ont longtemps été présentées, selon la commune, comme se rapportant à des opérations nouvelles⁶⁴. Selon l'avocat de la société, ces demandes concernent des travaux exécutés par des titulaires de droit de jouissance qui n'ont pas averti préalablement sa cliente. La commune est désormais « prévenue » lorsqu'une demande d'autorisation vise à régulariser une situation.

Quelques résidents du centre ont déposé directement en mairie des demandes d'autorisations d'urbanisme, afin de réaliser des travaux dans les biens qu'ils occupent. La mairie leur a opposé, à juste titre, un refus car ils ne sont pas juridiquement propriétaires de leurs bungalows, mais simplement titulaires d'un droit de jouissance dans le cadre d'un bail à construction où le preneur n'est pas non plus détenteur d'un droit de propriété définitif. À cet égard, afin de dissiper toute confusion, il conviendrait que la société Euronat cesse d'indiquer, sur son site internet, que les clients ont la possibilité de devenir propriétaire de leur bungalow.

9.3.3 La nécessité de procéder rapidement à un inventaire précis des constructions

L'ensemble des constats précédents ne peut que conduire à recommander à la commune de procéder enfin à un inventaire exhaustif des biens immobiliers présents dans le centre, le cas échéant accompagné d'un professionnel du bâtiment, architecte ou géomètre-expert. Cet inventaire peut être réalisé par deux voies : soit de façon unilatérale, dans le cadre des pouvoirs de police d'urbanisme dévolus au maire, prévus aux articles L. 461-1 et L. 480-1 du code de l'urbanisme, soit dans le cadre contractuel, par application du droit annuel de visite prévu au bail. La commune aurait pu s'en dispenser si le droit annuel de visite prévu au contrat avait été exercé jusque-là attentivement de façon à suivre les évolutions de la composition du centre. Sa réalisation apparaît comme une étape incontournable avant de réclamer au preneur les sommes dont il paraît redevable, ainsi, le cas échéant, que d'engager une négociation pour rééquilibrer l'économie générale du bail.

Recommandation n° 11: sur les relations avec Euronat : répertorier et mesurer l'ensemble des constructions présentes sur le site.

Dans son courrier de réponse, la maire a déclaré souscrire à la nécessité de faire appliquer le contrat pour ce qui concerne le passé jusqu'à aujourd'hui et d'en revoir les conditions pour l'avenir « *en rétablissant les droits de la commune* ».

⁶⁴ Les cinq permis demandés par le centre, et obtenus depuis 2016, ont tous été délivrés pour des constructions nouvelles (deux pour de nouveaux bungalows, deux pour des agrandissements, un pour une transformation).

ANNEXES

Annexe n° 1. Rappel des principales dispositions de la loi Littoral.....	65
Annexe n° 2. Les certificats d'urbanisme	69
Annexe n° 3. Les sanctions des infractions aux différents types d'autorisations d'urbanisme	71
Annexe n° 4. Les principales caractéristiques d'un bail à construction.....	73
Annexe n° 5. Les principales dispositions du bail à construction passé avec la société Euronat	74

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

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

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

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

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

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

Par exception, ce principe ne trouve pas à s'appliquer, sous le contrôle du juge administratif, dans les espaces déjà urbanisés ainsi qu'aux opérations suivantes : les constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau ; l'aménagement des routes dans des espaces urbanisés ou qui sont nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau ; les infrastructures nécessaires à la sécurité maritime et aérienne, à la défense nationale, à la sécurité civile et au fonctionnement des 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 du code de l'urbanisme, 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 cumulative⁶⁵ (CE, 3 mai 2004, Mme Barrière, n° 251534) : la distance par rapport au rivage, les caractéristiques des espaces séparant les terrains de la mer (caractère urbanisé ou non, existence d'une coupure physique) et l'existence d'une co-visibilité entre les secteurs concernés et la mer. Dans les espaces déjà urbanisés, cette méthode conduira en général à considérer que seule la partie qui jouxte le rivage est située dans un espace proche du rivage. *A contrario*, lorsque le rivage est bordé d'espaces naturels, même supportant quelques constructions éparses, de plus vastes espaces pourront être considérés comme proches du rivage.

2) Une extension de l'urbanisation en continuité

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

⁶⁵ 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 contiguës au projet ; la configuration des lieux (caractère urbanisé ou naturel des lieux et/ou absence de coupure physique). Ainsi, le Conseil d'État a constaté le défaut de continuité pour une construction placée à 200 mètres du lieu-dit le plus proche et séparée de lui par une voie communale (CE, 15 octobre 1999, Commune de Logonna Daoulas, n° 198578).

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

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

C) La protection des espaces naturels

1) La protection des espaces remarquables et caractéristiques du littoral

Selon l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme, **les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. Aucun critère de proximité avec le littoral n'est exigé** : les espaces dits remarquables, mentionnés aux articles L. 121-23 et R. 121-4 sont inconstructibles, à quelques exceptions limitativement énumérées à l'article R. 121-5 (aménagement légers, atterrage des canalisations et de leurs jonctions, etc.). La jurisprudence a progressivement dégagé des critères permettant de qualifier un espace de remarquable au sens de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme. Le juge est particulièrement sensible à l'existence d'une protection conférée par une autre législation, à la rareté et la fragilité du site, à sa spécificité, ou encore, au classement de l'espace considéré dans un programme de protection : ZNIEFF⁶⁶, zone Natura 2000 (CE, 14 novembre 2011, n° 333675), ZICO⁶⁷, réservoirs de biodiversité identifiés par les schémas

⁶⁶ Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique.

⁶⁷ Zones importantes pour la conservation des oiseaux.

régionaux de cohérence écologique, espaces naturels sensibles du département, espaces acquis et affectés par le Conservatoire du littoral, sites RAMSAR⁶⁸, forêts de protection, etc.

2) La protection obligatoire des espaces boisés les plus significatifs

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

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

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

⁶⁸ Il s'agit d'une « zone humide d'importance internationale » inscrite sur la liste établie par la Convention de Ramsar par un État partie.

Annexe n° 2. Les certificats d'urbanisme⁶⁹

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, attaché au terrain concerné et non à la personne qui en a fait la demande, les droits retracés dans un certificat d'urbanisme sont transmissibles.

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

⁶⁹ 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, 6^{ème} - 1^{ère} chambres réunies, 11/10/2017, 401878⁷⁰);
- 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, 6^{ème} - 1^{ère} chambres réunies, 18/12/2017, 380438⁷¹).
- 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.

⁷⁰ 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...* ».

⁷¹ « *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 2018⁷², 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.

⁷² Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi Élan).

Annexe n° 4. Les principales caractéristiques d'un bail à construction

Les dispositions régissant le bail à construction ont été instituées par la loi n° 61-1247 du 16 décembre 1964 et par le décret n° 61-1323 du 24 décembre 1964, aujourd'hui codifiées aux articles L. 251-1 à L. 251-9 et R. 251-1 à R. 251-3 du code de la construction et de l'habitation (CCH). Elles le définissent comme le contrat « *par lequel le preneur s'engage, à titre principal, à édifier des constructions sur le terrain du bailleur et à les conserver en bon état d'entretien pendant toute la durée du bail* »⁷³. Ce contrat, qui donne au preneur un droit réel cessible et susceptible d'être hypothéqué⁷⁴, est d'une durée comprise entre 18 et 99 ans⁷⁵, sans possibilité de prorogation par tacite reconduction.

Tout projet de construction peut faire l'objet d'un bail à construction, à condition d'être précisé dans le contrat⁷⁶. La propriété des constructions existantes et édifiées à la fin du bail dépend de la libre volonté des parties : si le contrat ne prévoit rien, le bailleur devient propriétaire des constructions présentes sur le terrain⁷⁷.

Le preneur est tenu de toutes les charges, taxes et impôts relatifs tant aux constructions qu'au terrain⁷⁸. Le prix du bail peut consister dans la remise de propriétés immobilières (immeubles, fractions d'immeubles ou titres donnant vocation à la propriété ou à la jouissance de tels immeubles) au bailleur, ou d'un loyer payable en espèces. Dans ce cas, le loyer est révisable, à l'aide d'un coefficient, par périodes triennales comptées à partir de l'achèvement des travaux ou au plus tard dès l'expiration des six premières années du bail⁷⁹.

Pèse également sur le preneur l'obligation de réaliser les constructions précisées dans le contrat : si les travaux, objet du contrat, ne sont pas réalisés, le preneur encourt la résiliation du bail à ses torts⁸⁰.

Au total, un bail à construction, qui peut sembler proche d'un bail emphytéotique, s'en distingue par les traits suivants :

- le preneur d'un bail à construction a l'obligation de construire, ce qui n'est pas forcément le cas dans un bail emphytéotique ;
- en fin de bail, les parties conviennent de leurs droits respectifs de propriété sur les constructions existantes et sur les constructions édifiées alors que dans un bail emphytéotique, les immeubles reviennent au bailleur sans indemnité ;
- le prix peut comprendre un loyer significatif et/ou la remise d'immeubles. Dans un bail emphytéotique, le preneur acquitte généralement un loyer (ou canon) modique durant la durée du contrat ;
- selon la jurisprudence, le bail à construction peut, à la différence du bail emphytéotique, contenir une clause imposant des restrictions à l'activité du preneur⁸¹.

⁷³ Article L. 251-1 alinéa 1 du code de la construction et de l'habitation.

⁷⁴ Article L. 251-3 alinéas 1 et 2 du code de la construction et de l'habitation.

⁷⁵ Article L. 251-1 alinéa 3 du code de la construction et de l'habitation.

⁷⁶ Cour de Cassation, 3e civ., 12 mai 2010, n° 09-14.387.

⁷⁷ Article L. 251-2 du code de la construction et de l'habitation.

⁷⁸ Article L. 251-4 alinéa 1 du code de la construction et de l'habitation.

⁷⁹ Article L. 251-5 alinéas 1, 2 et 3 du code de la construction et de l'habitation.

⁸⁰ Cour de Cassation, 3e civ., 5 novembre 2008, n° 07-18.174.

⁸¹ Cour d'appel d'Aix-en-Provence, 27 mars 2002 : Jurisdata n° 2002-197765.

Annexe n° 5. Les principales dispositions du bail à construction passé avec la société Euronat

documents	date	durée du contrat	objet du contrat	délai laissé au preneur pour atteindre l'objectif du contrat	modalités financières				droits particuliers de la commune
					loyer et redevance	charges financières incombant au preneur	clause de révision	retard	
bail	18/06/1975	70ans	construction de 1200 bungalows ou logements et 500 places de camping caravaning	jusqu'au 31 décembre 1985	loyer progressif (30 000F la 1ère année) et révisable tous les 3 ans	redevance par bungalow (600F). Les valeurs sont révisables tous les 3 ans.	payer les impôts, contributions, taxes et redevances de toutes natures auxquelles le terrain et les constructions bâties sont assujettis, « même ceux qui de droit seront à la charge de la commune	tous les 3 ans au vu de l'indice trimestriel du coût de la construction	Afin de s'assurer de l'exécution de tous les travaux d'entretien, la commune dispose du droit de faire visiter la propriété et les constructions par son architecte ou son mandataire, une fois par an.
avenant 1	29/06/1981	inchangé	inchangé	jusqu'au 31 décembre 1987	diminution du loyer des années 1981 et 1982, dont la base de calcul passe de 400 000F à 300 000F	inchangé	inchangé	inchangé	inchangé
avenant 2	13/12/1983	59 ans	inchangé	inchangé	inchangé	inchangé	inchangé	inchangé	inchangé
avenant 3	15/03/1985	inchangé	inchangé	jusqu'au 31 décembre 1995	le loyer, initialement fixe, de vient pour 25% proportionnel au nombre de bungalows construits ; mécanisme de garanti est prévu : son montant en fin d'opération, ne pourra pas être inférieur aux stipulations initiales du bail à savoir : 1200 bungalows x 600F (valeur 1975), soit 720 000 F (base indice du coût de la construction du 2ème trimestre 1975)	la redevance est calculée par unité d'hébergement et le montant de celle-ci tiendra compte de leur surface. Un mécanisme de garanti est prévu : son montant en fin d'opération, ne pourra pas être inférieur aux stipulations initiales du bail à savoir : 1200 bungalows x 600F (valeur 1975), soit 720 000 F (base indice du coût de la construction du 2ème trimestre 1975)	inchangé	inchangé	Engagement d'Euronat à proposer en priorité la reprise préférentielle du bail à la commune qui dispose d'un délai de trois mois pour faire connaître sa décision
Délibération du 28 mars 1987		inchangé	inchangé	inchangé	inchangé	Réduction de 30% de la redevance qui passe de 600francs (valeur 1975) à 420 francs (valeur 1975).	inchangé	inchangé	inchangé
avenant 4	27/08/1996	inchangé	inchangé	jusqu'au 31 décembre 2010	loyer fixe révisable de 1 200 150francs	la redevance redvient uniforme et calculée sur le nombre de bungalows construits. Sa valeur par logements diminue de 400francs (valeur 1975) à 315 francs (valeur 1975).	inchangé	inchangé	inchangé

Source : bail, avenants av1, av2, av3 et av4 et une délibération (en rouge, les dispositions applicables)

MAIRIE DE GRAYAN-ET-L'HOPITAL
33590



Grayan-et-l'Hôpital, le 4 décembre 2022

Monsieur Paul SERRE
Président de la Chambre régionale des
comptes de Nouvelle Aquitaine
3 place des Grands Hommes
CS 30059
33064 Bordeaux cedex

Vos REF : KSP GD220413 CRC

Objet : Réponse au rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Grayan-et-l'Hôpital

Monsieur le Président,

La municipalité remercie la Chambre régionale des comptes de Nouvelle Aquitaine pour ce rapport approfondi qui contribue à la transparence de la gestion publique, comme le stipule l'article 15 de la Déclaration de l'homme et du citoyen : « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Nous souscrivons en grande majorité à vos analyses et recommandations, et nous avons d'ores et déjà commencé à mettre en œuvre un plan d'action.

Depuis 2020, nous travaillons ardemment à mettre en ordre les affaires de la commune, préalable à offrir le meilleur service à la population et cela de manière équitable. Le droit doit désormais s'appliquer de la même façon à tous, quel que soit le quartier de notre commune : Grayan, Daugagnan, l'Hôpital, la Lède de Dépée (où est installé le centre Euronat) et le Gulp.

Une station balnéaire au potentiel touristique inexploité

Grayan-et-l'Hôpital est une station balnéaire internationale qui voit sa population passer de 1500 à 25 000 personnes en été, en raison d'un centre naturiste privé Euronat¹ et d'un camping municipal Le Gulp, qui accueillent en saison respectivement 15 000 et 5 000 personnes. Pourtant, au lieu de se développer comme les communes touristiques voisines grâce au tourisme, notre commune a étrangement régressé : dans les bourgs, les commerces sont passés de 7 à 2 et les restaurants de 6 à 1. De plus, les équipements sont peu nombreux ou en mauvais état.

De surcroît, nous avons constaté l'absence de bail pour les commerçants du Gulp jusqu'en 2017 et parfois jusqu'en 2020, avec des pratiques de sous-location illégales, et depuis lors des montants de loyers anormalement bas au regard des chiffres d'affaires réalisés pendant l'été.

Où sont passés les fruits du tourisme ? Pourquoi la commune n'a pas profité de son potentiel ?

¹ Celui-ci fait l'objet d'un bail à construction signé en 1975 et qui permet la construction d'un centre de loisirs sur un terrain privé de la commune de 335 ha.

Nous avons été très surpris de découvrir à notre arrivée qu'une grande partie des archives avaient disparu², que les procédures et dossiers étaient inexistantes et que les personnels étaient désorganisés. Dans votre rapport, vous explicitez les nombreuses anomalies et irrégularités de gestion, dont la nouvelle municipalité a hérité.

Un camping municipal enfin géré à la hauteur de son potentiel et de manière plus sécurisée

La première saison, nous avons constaté que la gestion du camping était archaïque et n'était pas cadrée, si bien que la qualité du service s'avérait très dégradée. L'urgence était de sécuriser les moyens de paiements³, de moderniser la gestion, d'améliorer la propreté et la sécurité en recrutant des compétences, et de cesser de brader nos prestations.

Notre commune est aussi une « entreprise » puisqu'elle gère en régie directe cet immense camping dont il n'existe pas d'équivalent par la taille. Cette activité mobilise une énergie et un temps considérable pour les personnels municipaux et les élus. La comparaison de nos tarifs à ceux des campings municipaux voisins ont permis d'aligner les prix à ceux du marché. En conséquence, aujourd'hui le chiffre d'affaires atteint 2 M€ (au lieu de 1,2 M€) et le camping du Gulp est devenu notre première source de revenu. En exploitant véritablement son potentiel, il reverse au budget de la commune une somme de 980 000 €, au lieu des 290 000 € en moyenne précédemment.

Un travail de mise à niveau équivalent reste à faire pour les gîtes municipaux dont les tarifs de location restent anormalement bas, au point de ne pas couvrir les coûts de revient, et sont donc « subventionnés » par les Grayannais.

Le chantier démesuré et problématique de l'urbanisme

Vous avez souligné la grande consommation d'espace par les constructions neuves (152 permis de construire entre 2016 et 2021), l'obsolescence du plan local d'urbanisme (PLU) de 2004 qui aboutit à de nombreux contentieux et l'absence de contrôle qui nuit au respect du droit. Nous héritons d'une situation très compliquée et difficile concernant l'urbanisme.

Concernant la révision du schéma de cohérence territoriale (SCOT), j'ai demandé et obtenu lors de la révision en cours, la juste et légitime qualification de la commune comme « *pôle économique et touristique* », au lieu de « *village de proximité forestier* » inscrit initialement. En dépit du manque d'équipements constaté, par défaut d'investissements ces vingt dernières années, Grayan-et-l'Hôpital assume les obligations et la charge financière d'une commune touristique (sécurité publique, surveillance des baignades, dépenses pour l'attractivité touristique qui permet aux acteurs économiques de faire des affaires).

Nous dénonçons l'inertie de nos prédécesseurs qui n'ont pas donné suite aux demandes insistantes des services de l'État depuis 2016, pour mettre à jour un PLU présentant des irrégularités, et qui annonçaient les nombreux contentieux et retraits de permis qui pénalisent les Grayannais aujourd'hui.

Dès juin 2020, nous nous sommes attelés à la révision de notre PLU, et depuis lors nous avançons à marche forcée dans la redéfinition des règles d'urbanisme. Même si cette

² Ce qui a été constaté par huissier.

³ L'absence de système de réservation fragilisait la gestion et manquait de transparence.

démarche vise à embellir notre commune et préserver l'environnement, ce chantier est réellement problématique. Beaucoup d'espaces nécessaires au développement sont définitivement perdus et des choix compliqués et difficiles s'annoncent pour le patrimoine des Grayannais. Comme vous l'évoquez, « *il serait logique que la révision annoncée du PLU aboutisse à réduire drastiquement la surface au sol des constructions nouvelles* ». En effet, aujourd'hui les règles d'urbanisme sont devenues très restrictives et freinent considérablement tout développement.

Par ailleurs, les contrôles d'urbanismes étaient quasiment inexistant à notre arrivée, or ils auraient dû être organisés pour tout le monde mais aussi pour vérifier le respect du bail à construction conclu avec la société Euronat. Nous réalisons progressivement ces contrôles obligatoires.

Ainsi, au début de mon mandat, la préfète de région m'a demandé d'appliquer le droit concernant une Paillotte située sur une dune protégée dans le centre Euronat. Le tribunal administratif a donné raison à la commune en avril 2022 et mis un terme à cette installation illégale qui portait atteinte à l'environnement.

Un manque à gagner d'au moins 9 M€ pour Grayan-et-l'Hôpital dans ses relations partenariales avec la société Euronat

On peut constater que la société Euronat a bénéficié de considérables largesses accordées par les municipalités précédentes. D'abord en reportant à plusieurs reprises le délai d'achèvement des constructions, puis en prolongeant de 29 ans la durée du bail dans des conditions qui ne paraissent pas fondées sur le plan juridique, enfin en réduisant successivement et très significativement la redevance due au titre du bail, jusqu'à un tarif deux fois moins élevé par bungalow que ce qui était prévu au départ.

Ces faveurs pourraient être qualifiées de libéralités, illégales pour une commune⁴. Ainsi, au titre de la redevance du bail à construction, la commune a perçu depuis 1975, une somme de 14,5 M€. Sur la base de l'accord initial et sans les avenants, la commune aurait perçu une somme estimée à 20,5 M€. S'ajoutent au minimum 2 M€, correspondant à la surveillance des plages attenantes au centre naturiste, dont la charge financière depuis 16 ans estimée à 2 M€ n'a jamais fait l'objet d'une demande de remboursement, alors qu'Euronat la finançait directement à l'origine⁵. Réévalué en euros constants, le manque à gagner de la commune est donc évalué à au moins 9 M€⁶.

Par ailleurs, pas plus l'ancienne municipalité que la société Euronat n'ont respecté leurs accords contractuels. De nombreuses irrégularités sont constatées que ce soit pour les déclarations d'urbanisme, le contrôle des travaux, le respect du bail à construction, le quota préfectoral des constructions, la coupe des arbres et le respect des obligations environnementales. A cet égard, comme vous le recommandez, la municipalité va vérifier et faire respecter la réglementation quant aux biodéchets produits dans le centre.

Dans ce contexte, vous indiquez qu'un seuil minimal de 1200 bungalows aurait dû s'appliquer pour le calcul de la redevance depuis 2010, et selon nos calculs, cela aurait dû

⁴ Les libéralités sont interdites aux collectivités publiques (arrêt du Conseil d'Etat, sieur Mergui, 16 mars 1971).

⁵ Progressivement, tandis que les obligations de la société Euronat diminuaient, les charges de la commune au profit du centre naturiste augmentaient.

⁶ Selon la méthode de l'INSEE, les 6 M€ manquant du fait de l'existence d'avenants correspondent à 7M en euros constants.

rapporter à la commune 6,3 M€ au lieu des 2,7 M€ versés, soit une créance de 3,6 M€⁷. En 2021, le versement annuel au titre de la redevance du bail par Euronat (dont la surface est de 335 ha) s'élevait à 558 865 €, alors que, selon les mêmes calculs, il devrait être *a minima* de 917 310 €. Il rapporte beaucoup moins que le camping municipal de 1000 emplacements nus. A titre de comparaison, en 2019 le centre héliomarin de Montalivet de 107 ha (soit trois fois plus petit) versait 700 000 € à la commune de Vendays-Montalivet.

De surcroît, il n'existe pas d'état des lieux du nombre de bâtis existants dans le centre Euronat. L'absence de contrôle urbanistique et la méconnaissance du volume d'extensions réalisées sans demande d'accord communal⁸ se rajoute aux sources d'interrogations quant au volume de pertes fiscales qui en résultent. Comme vous le lui demandez, l'objectif de la municipalité est d'appliquer enfin les clauses du bail à construction et de rétablir la commune dans ses droits, en répertoriant et mesurant l'ensemble des constructions présentes sur le site. C'est une étape utile pour clarifier et normaliser les relations partenariales.

Si le développement du centre naturiste de Montalivet a entraîné celui de sa commune d'implantation, l'inverse s'est produit avec le centre naturiste Euronat. Sa croissance a été privilégiée au détriment de celle des bourgs : le centre naturiste est composé de plus de 1200 bungalows, 350 mobile-homes, un camping 4 étoiles, 30 commerces, une immense piscine, un centre de thalassothérapie et une salle de spectacle. Étonnamment, Grayan-et-l'Hôpital n'est pas cité une seule fois dans les 28 pages de la brochure de présentation d'Euronat⁹.

Dès lors, on constate que Grayan-et-l'Hôpital n'a pas tiré profit du tourisme à la hauteur de son potentiel. Les nombreuses et graves irrégularités mettent la municipalité actuelle dans une position très problématique tant sur le plan juridique, technique que financier. Depuis des années, les habitants de Grayan-et-l'Hôpital sont désinformés et lésés.

Une nouvelle ère pour Grayan-et-l'Hôpital et sa souveraineté retrouvée

Depuis 2020, une nouvelle ère s'ouvre à Grayan-et-l'Hôpital ! Les premiers résultats sont là. La commune retrouve sa souveraineté¹⁰. Elle entend faire respecter les termes des contrats qu'elle a conclus avec ses différents partenaires, quels qu'ils soient, et obtenir réparation des préjudices subis.

Par ailleurs, nous devons un traitement égalitaire à tous les Grayannais. Les résidents et ayants-droits du centre naturiste Euronat sont des citoyens à part entière de la commune et ils peuvent désormais déposer leurs dossiers d'urbanisme directement en mairie¹¹. Le ramassage de leurs ordures ménagères devrait se faire dans les mêmes conditions que celles des autres Grayannais.

En matière d'investissements, de nombreux projets ont été engagés pour embellir le village, le camping et la station balnéaire. Une étude d'aménagement (Plan plage) est en cours

⁷ Respect de la clause du minimum de 1200 bungalows à 720 000F pour le calcul de la redevance, telle que prévue selon l'avenant du 15 mars 1985.

⁸ Certaines étant connues voire réalisées par la société Euronat elle-même.

⁹ Au moins dans son édition 2021.

¹⁰ Il a ainsi été demandé aux institutions publiques que toutes les plages soient de nouveau appelées par leur nom de Dèpée, en lieu et place de la marque commerciale Euronat.

¹¹ Un arrêt de la cour d'appel de Bordeaux en date du 18 mars 1996, dont la commune a eu connaissance après la contradiction, qualifie les titulaires du droit de jouissance sans ambiguïté d'usufruitiers, de sorte qu'ils sont directement redevables des taxes foncières et TEOM. Sur la base de cette décision de justice définitive et de l'existence reconnue de ce droit réel, la commune va désormais instruire directement et sans l'entremise de la société Euronat, leurs déclarations préalables et demandes d'autorisation d'urbanisme.

pour améliorer l'accueil, paysager la station, prévenir le recul du trait de côte et préserver les dunes. Un marché a été passé pour rénover la salle des fêtes et la mairie. Le centre paramédical va être lancé en 2023. A l'issue d'un diagnostic obligatoire de l'assainissement effectué pour la première fois, nous programmons un délestage du réseau vers la station d'épuration et le développement du tout à l'égout. Des échanges avec le groupe SOS permet de candidater à l'opération 1000 cafés pour le projet multi-service de l'Hôpital. Une étude a été menée pour la faisabilité du projet patrimonial et culturel de la ferme des Grigots, qui pourrait déployer sur 4 ha : espace d'exposition, verger et potager partagés, jardin remarquable et parcours de filets dans les arbres.

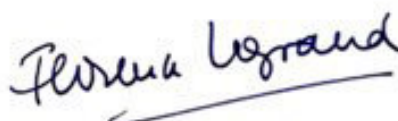
En ces temps si difficiles de pandémie, de crise économique, et d'incendies tout l'été 2022, l'offre de service à la population et la sécurité sont cruciales. A cet effet, nous avons défini un plan anti solitude déployé par le CCAS récréé en 2020, des caméras ont été installées et le plan communal de sauvegarde sera voté début 2023 pour améliorer la prévention des risques. Nous investissons aussi dans un plan de sobriété énergétique comme l'installation d'un éclairage public plus économe et modulable.

Parce qu'elles favorisent la pensée, la liberté et à la démocratie, les actions culturelles sont particulièrement soutenues par notre municipalité. Il en est de même pour le sport.

Ainsi, malgré tous les obstacles, notre municipalité poursuit avec détermination son travail de modernisation, de mise en ordre et de développement de la commune selon trois objectifs : faire revivre notre village, protéger en appliquant le droit de la même manière pour tous et ne laisser personne sur le bord du chemin.

Dans cette dynamique de renouveau, les analyses et recommandations de votre rapport permettront de consolider nos finances et notre action, et d'offrir ainsi un meilleur service à la population et aux visiteurs de Grayan-et-l'Hôpital.

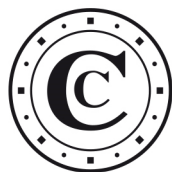
Je vous prie d'agréer, monsieur le Président, mes salutations respectueuses.

A handwritten signature in black ink that reads "Florence Legrand". The signature is written in a cursive style and is underlined with a single horizontal stroke.

La Maire,

Florence LEGRAND

Chambre régionale
des comptes
Nouvelle-Aquitaine



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

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