



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE BRESSUIRE (Département des Deux-Sèvres)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 1^{er} décembre 2023.

Accusé de réception en préfecture
079-217900497-20240412-DG_DEL_2024_070-DE
Date de télétransmission : 12/04/2024
Date de réception préfecture : 12/04/2024

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	7
ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE.....	8
1 UN PÔLE STRUCTURANT ET ATTRACTIF AU NORD DES DEUX-SÈVRES	9
1.1 Une commune étendue sur un bassin d'emploi agricole et de tradition entrepreneuriale	9
1.2 Des actions menées avec la communauté d'agglomération du Bocage-Bressuirais en matière d'urbanisme et d'habitat	12
1.2.1 Des dispositifs développés pour restaurer l'attractivité du centre-ville.....	12
1.2.2 Un contrat « Action cœur de ville » signé avec l'État, conjointement avec la communauté d'agglomération.....	14
1.2.2.1 Un projet coanimé avec la communauté d'agglomération	14
1.2.2.2 De substantiels investissements.....	15
1.2.2.3 Des aides aux particuliers.....	16
1.2.2.4 Actions confiées à la commune en complément des investissements précités	16
1.2.2.5 Action cœur de ville, deuxième phase.....	17
1.2.3 Une politique de l'habitat adaptée aux spécificités bressuiraises	17
1.2.3.1 Enjeux de la politique de l'habitat.....	17
1.2.3.2 Une commune soumise à l'obligation d'un taux de logements sociaux de 20 % du parc des résidences principales	18
1.2.3.3 Des engagements pris dans le cadre du contrat de mixité sociale	19
1.2.4 Une politique foncière et immobilière en voie de formalisation.....	20
1.2.4.1 Enjeux de la politique immobilière	20
1.2.4.2 Le foncier disponible doit être appréhendé de façon globale	21
1.3 Un projet d'envergure : la zone d'aménagement concerté Les-Villages-du-golf	22
1.3.1 Objectifs initiaux du projet et configuration de la zone	22
1.3.1.1 Un projet de 132 hectares, associant un golf et des îlots résidentiels	22
1.3.1.2 Répartition de la réalisation des équipements publics	24
1.3.2 Une commercialisation étalée dans le temps portée par un unique acquéreur	25
1.3.3 Gestion du golf.....	26
1.3.3.1 Présentation générale.....	26
1.3.3.2 Une gestion raisonnée des terrains	27
1.3.3.3 Un club-house géré dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif.....	27
2 DES RELATIONS AVEC LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU BOCAGE-BRESSUIRAIS EN COURS D'ÉVOLUTION.....	29
2.1 Une répartition complexe des interventions des deux entités	29
2.1.1 Une forte présence communale dans des domaines de compétence communautaire	29
2.1.1.1 Des actions, relevant du champ communautaire, portées par Bressuire	29
2.1.1.2 Une contribution substantielle de Bressuire à la gestion des eaux pluviales.....	30

2.1.2	Des exemples significatifs de partages de compétences	30
2.1.2.1	Équipements culturels et sportifs.....	30
2.1.2.2	Un linéaire de voirie resté principalement communal.....	32
2.1.2.3	La commune porte la réalisation de deux zones d'aménagement concerté	32
2.2	Une clarification des relations financières à approfondir.....	33
2.2.1	Une révision récente et partielle du niveau d'attribution de compensation.....	33
2.2.1.1	Une absence d'actualisation des bases de fiscalité professionnelle.....	34
2.2.1.2	Une évaluation des charges transférées ayant fait l'objet d'ajustements ponctuels en 2020 et en 2023	34
2.2.2	Autres flux financiers entre Bressuire et la CA2B	35
2.2.2.1	Des fonds de concours gérés selon des règles complexes	35
2.2.2.2	Convention de partage du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties afférent aux implantations situées sur les zones d'activités économiques.....	36
2.2.2.3	Reversement, à partir de 2023, du produit de la taxe d'aménagement afférente aux zones d'activités communautaires	36
2.3	Un schéma de mutualisation en cours de refonte	37
2.3.1	Des mises à disposition réciproques de services et des délégations de gestion	37
2.3.1.1	Des mises à disposition descendantes et ascendantes.....	37
2.3.2	Des prestations réciproques facturées de façon asymétrique	38
2.3.3	Perspectives	39
3	GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE	40
3.1	Caractéristiques et évolution de l'architecture budgétaire	40
3.1.1	Un regroupement de diverses activités au sein du budget principal	40
3.1.2	Une présentation budgétaire et comptable en cours de structuration.....	41
3.2	Relations avec les budgets annexes et la régie du golf.....	42
3.2.1	Budget annexe « lotissements d'habitations »	42
3.2.1.1	Rappel des principes comptables.....	42
3.2.1.2	Des avances versées par le budget principal au budget annexe avant la vente des lots, sans rapport avec le déficit constaté	43
3.2.2	Budget annexe « Les-Villages-du-golf »	44
3.2.2.1	Des actifs patrimoniaux sont imputés à un budget annexe qui ne devrait retracer que les stocks de terrains à aménager en vue d'être cédés	44
3.2.2.2	Des écritures comptables de stocks de terrains à rectifier	46
3.2.2.3	Répercussions sur le bilan du budget principal et sur l'équilibre budgétaire global de la collectivité.....	46
3.2.2.4	Conclusion.....	48
3.2.3	La régie d'exploitation du golf.....	50
3.2.3.1	Historique	50
3.2.3.2	Une régie subventionnée par le budget principal	50
3.2.3.3	Une régie locataire des actifs immobilisés concourant à son exploitation	51
3.3	Examen des procédures comptables.....	51
3.3.1	Régies d'avances et de recettes	52
3.3.2	Fiabilité des comptes	53
3.3.2.1	Absence de justification du solde du compte 266 « autres formes de participation » du budget principal.....	53
3.3.2.2	Absence de collection de bordereaux de titres de recettes et de mandats pour les services assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).....	53
3.3.2.3	Des provisions pour compte épargne-temps à constituer	54

3.3.2.4	Utilisation anormale du compte de dotation 1027 pour le budget annexe « régie énergies Bressuire ».....	54
3.3.3	Opérations de fin d'exercice	55
3.3.3.1	Une application partielle de la procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice	55
3.3.3.2	Une amélioration du suivi et de la justification des restes à réaliser	55
3.4	Un pilotage budgétaire des opérations d'investissement à conforter	55
3.4.1	De faibles taux de réalisation des dépenses d'équipement	55
3.4.2	La prévision pluriannuelle des investissements	56
4	ANALYSE FINANCIÈRE DU BUDGET PRINCIPAL.....	58
4.1	Section de fonctionnement	58
4.1.1	Des produits de gestion en hausse en 2022	58
4.1.2	Une progression contenue des charges courantes depuis 2017, avec une accélération en 2022	61
4.1.2.1	Une évolution sensible du niveau des charges à caractère général depuis 2021	61
4.1.2.2	Une progression contenue des frais de personnel.....	62
4.1.3	Une capacité d'autofinancement en baisse.....	63
4.2	Section d'investissement	64
4.2.1	Un fonds de roulement surévalué de façon artificielle.....	64
4.2.2	Endettement.....	65
4.2.2.1	Un encours en diminution mais supérieur de 30 % à la moyenne par habitant des communes relevant de la même strate démographique	65
4.2.2.2	Des ajustements récents apportés au niveau prévisionnel d'endettement sur la mandature	67
4.2.2.3	La gestion de la dette reste marquée par la renégociation de deux emprunts « toxiques »	68
4.2.3	Une trésorerie tributaire du budget annexe « Les-villages-du-golf ».....	68
5	SERVICES RENDUS AU CITOYEN EN MATIÈRE DE PERMIS DE CONSTRUIRE.....	70
5.1	Organisation	70
5.1.1	Des compétences réparties entre la commune et la communauté d'agglomération	70
5.1.2	Organisation de la commune et de la communauté d'agglomération	70
5.1.2.1	Organisation institutionnelle	70
5.1.2.2	Organisation administrative des services municipaux.....	71
5.1.2.3	Organisation des services communautaires	72
5.1.2.4	La commune a adhéré, à compter du 1 ^{er} janvier 2023, au service commun « application du droit des sols » érigé par la communauté d'agglomération.....	73
5.2	Les documents d'urbanisme et l'implication des citoyens.....	75
5.2.1	Un plan local d'urbanisme intercommunal opposable à compter du 3 janvier 2022.....	75
5.2.1.1	La communauté d'agglomération a pris la compétence plan local d'urbanisme intercommunal dès sa création	75
5.2.1.2	Le périmètre du plan local d'urbanisme intercommunal coïncide avec celui du schéma de cohérence territoriale 2017-2031	77
5.2.1.3	L'autorité environnementale a rendu deux avis, en 2020 et en 2022	78
5.2.2	Avant l'entrée en vigueur du PLUi, les modifications et révisions du PLU de Bressuire étaient soumises à l'approbation du conseil communautaire	80

5.2.3 Présentation des principales orientations du plan local d'urbanisme intercommunal.....	82
5.2.3.1 Un document axé autour de la lutte contre l'étalement urbain	82
5.2.3.2 Le PLUi intègre le projet d'aménagement et de développement durables	84
5.2.3.3 Le plan climat-air-énergie territorial doit être pris en compte par le PLUi	85
5.2.3.4 Un diagnostic paysager élaboré dans le cadre du rapport de présentation du PLUi	85
5.2.4 Une première révision allégée en 2023	86
5.2.5 Révisions éventuelles à venir	87
5.2.6 Plan de prévention des risques naturels prévisibles	87
5.3 L'instruction de la demande du requérant	87
5.3.1 Des informations didactiques diffusées sur le site internet de la commune	87
5.3.2 Des dispositifs d'écoute et de conseils institués par la communauté d'agglomération au profit des pétitionnaires des communes membres ..	89
5.3.2.1 Un programme communautaire pour l'amélioration de l'habitat privé institué en 2021	89
5.3.2.2 Conseils pour la rénovation énergétique	89
5.3.2.3 Conseils architecturaux	89
5.3.2.4 Conseils d'ordre financier, juridique et fiscal.....	90
5.3.3 Coût analytique d'un cycle.....	90
5.4 Une première évaluation du schéma de cohérence territoriale réalisée pour la période 2017-2022	91
ANNEXES.....	94
Annexe n° 1. Glossaire.....	95
Annexe n° 2. Éléments chiffrés relatifs à la police administrative de l'urbanisme	96
Annexe n° 3. Convention d'adhésion au service « application du droit des sols » mutualisé avec la communauté d'agglomération	99

SYNTHÈSE

Chef-lieu d'arrondissement situé au nord des Deux-Sèvres, près de la Vendée et du Maine-et-Loire, la commune de Bressuire compte près de 20 000 habitants. Elle est la ville-centre de la communauté d'agglomération du Bocage-Bressuirais, peuplée de 74 000 habitants répartis sur 33 communes. Elle s'étend sur un bassin d'emploi à la fois agricole et de tradition entrepreneuriale, d'une superficie d'environ 180 km², et constitue un pôle économique structurant pour le nord des Deux-Sèvres.

Outre la gestion budgétaire et comptable, le contrôle a porté sur diverses actions et compétences exercées par la commune pour renforcer l'attractivité de son territoire, en lien avec la communauté d'agglomération, notamment s'agissant de la politique d'urbanisme.

En 2014, la commune a engagé la réalisation, au nord-ouest de la ville, d'une zone d'aménagement concerté de 132 hectares, dénommée Les Villages du Golf, associant des îlots résidentiels de 400 logements et un golf public de 18 trous, exploité par une régie à caractère industriel et commercial qui bénéficie d'une « *participation aux contraintes de fonctionnement* ». Avec cette opération, elle a souhaité exploiter les retombées de deux réalisations déterminantes pour la ville : la mise en service, en 2014, du tronçon Cholet-Bressuire en deux fois deux voies de la route nationale 249 Nantes-Poitiers et l'ouverture, en 2017, du centre hospitalier nord Deux-Sèvres dans la commune voisine de Faye-l'Abbesse.

Pour prévenir une perte d'attractivité du centre-ville, Bressuire a également pris l'initiative, en partenariat avec le Bocage-Bressuirais, de s'engager dans les dispositifs de redynamisation urbaine. Elle est cosignataire, avec la communauté d'agglomération, d'un contrat « Action cœur de ville » conclu en 2018 avec l'État et dont elle envisageait le renouvellement en 2023. La politique municipale de l'habitat, menée en cohérence avec le programme local élaboré par la communauté d'agglomération, tient compte des spécificités des huit communes déléguées qui couvrent son territoire.

Par ailleurs, la Chambre a examiné les services rendus aux demandeurs de permis de construire (habitat et tertiaire privé). Dans le cadre de ses compétences, la communauté d'agglomération a élaboré, à partir de fin 2015, un plan local d'urbanisme intercommunal, opposable à compter du 3 janvier 2022. En 2022, elle a érigé un service commun mutualisé « application du droit des sols », qui instruit pour le compte des communes membres le souhaitant les demandes de permis de construire, de permis de démolir, de permis d'aménager, ainsi que les certificats d'urbanisme opérationnels et les déclarations préalables. Bressuire y a adhéré à compter du 1^{er} janvier 2023. Elle continue de gérer les phases préalables et postérieures à l'instruction. Les certificats d'urbanisme opérationnels sont validés par la maire, comme toutes les autorisations d'urbanisme, dans la mesure où celle-ci reste compétente en la matière. Le partage des interventions avec le Bocage-Bressuirais est cohérent et efficace.

Sur le plan financier, le budget municipal 2023 s'élève à 23 M€ en fonctionnement et 10,6 M€ en investissement auquel s'ajoutent des investissements déjà engagés en 2022 d'un montant de 4,3 M€. Les travaux prévus en 2023 sont autofinancés aux deux tiers en conséquence d'une politique de désendettement engagée depuis 2017 après renégociation et sécurisation en 2016, avec financement de l'État, de deux emprunts toxiques.

La commune a, sur la période 2017-2022, réduit très nettement son recours à l'emprunt le capital de la dette restant à rembourser ayant diminué de 7,9 M€ au budget principal, soit une baisse de 23 %, et de 0,8 M€ au budget annexe Les-Villages-du-golf (- 32 %). Toutefois, ce désendettement du budget principal ne prend pas en compte le financement induit par des actifs, constitués en majorité de stocks de terrains inscrits en budget annexe de l'opération de la zone d'aménagement concerté « Les-Villages-du-golf », qui devraient figurer au budget principal selon la réglementation comptable. La valeur totale de ces actifs se situe entre 4,5 M€ et 6,4 M€ et la commune a engagé fin 2023 leur transfert au budget principal, à hauteur de 0,26 M€. La reprise au budget principal de l'ensemble des actifs patrimoniaux devrait s'accompagner de la remontée des financements correspondants pour un montant global de 2,8 M€ (valeur nette au 31 décembre 2022). Selon les hypothèses, cela minorerait de 1,7 M€ à 3,6 M€ le fonds de roulement net global du budget principal, qui s'élève à 4,5 M€ au 31 décembre 2022. Ces régularisations auront donc des répercussions sur le bilan du budget principal et la stratégie d'investissement de la collectivité qui, dans le cadre de sa programmation pluriannuelle d'investissement pour la mandature 2020-2026, envisage un désendettement de 1 M€. Cet objectif paraît ambitieux au regard du niveau des investissements projetés sauf à obtenir des financements de l'État ou, compte tenu de l'intérêt communautaire de certains des projets, du Bocage-Bressuirais.

Par ailleurs, le fonctionnement du budget annexe « Les-Villages-du-golf » a des répercussions importantes sur la formation de l'équilibre budgétaire global de la collectivité. Chaque année, l'équilibre du budget annexe repose sur une recette, non justifiée, de cessions de terrains *in fine* non réalisées (2 567 884 € en 2021, 2 939 340 € en 2022). De fait, en fin d'exercice, le déficit cumulé global, soit 2 875 623 € fin 2022, n'est pas résorbé. Pour le financer, le budget principal est tenu de dégager structurellement un résultat annuel important afin de soutenir la trésorerie du budget annexe, à hauteur de 2 874 878 € au 31 décembre 2022.

La commune bénéficie d'importants reversements de produits de fiscalité professionnelle de la part du Bocage-Bressuirais avec une attribution de compensation de 3 310 893 € en 2023, ainsi que de fonds de concours pour le financement d'investissements. Le schéma de mutualisation de services est en cours de structuration. Le pacte financier et fiscal de solidarité adopté par la communauté d'agglomération pour la période 2022-2026 prévoit « *un nouveau partage* » de la fiscalité qu'il faudra anticiper et le renforcement de la mutualisation des services.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : compléter l'information financière à destination des élus, notamment les annexes financières aux documents budgétaires et le rapport d'orientations budgétaires, conformément aux articles L. 2313-1 et D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales. **[mise en œuvre partielle]**

Recommandation n° 2. : tenir des collections spéciales de bordereaux de titres et de mandats par secteur assujetti et non assujetti à la taxe sur la valeur ajoutée au sein de chaque budget. **[non mise en œuvre]**

ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE

L'examen des comptes et de la gestion de la commune de Bressuire à compter du 1^{er} janvier 2017 et jusqu'à la période contemporaine a été notifié par lettre du 2 mai 2023 à Mme Emmanuelle Ménard, maire depuis mai 2020, et lettre du 25 mai à son prédécesseur, M. Jean-Michel Bernier.

Les entretiens de début de contrôle ont eu lieu les 25 et 26 mai 2023. Les entretiens préalables au dépôt du rapport d'instruction ont eu lieu le 30 juin 2023 avec le maire en fonctions et avec son prédécesseur.

Ceux-ci y ont répondu aux observations provisoires délibérées le 8 août 2023 par lettres respectivement du 18 octobre 2023 et du 27 octobre 2023, parvenues à cette date au greffe de la chambre, en souhaitant également être entendus. Conformément à leur demande, l'audition a eu lieu le 1^{er} décembre 2023.

Après en avoir délibéré au cours de sa séance du 1^{er} décembre 2023, la chambre a adopté les observations définitives objet du présent rapport.

Le contrôle a porté sur les relations financières avec la communauté d'agglomération du Bocage-Bressuirais, la gestion budgétaire et comptable, l'analyse financière du budget principal ainsi que, dans le cadre d'une enquête nationale conduite par la Cour des comptes, les services rendus aux demandeurs en matière de permis de construire – habitat et tertiaire privé.

1 UN PÔLE STRUCTURANT ET ATTRACTIF AU NORD DES DEUX-SÈVRES

1.1 Une commune étendue sur un bassin d'emploi agricole et de tradition entrepreneuriale

Peuplée de 19 862 habitants au 1^{er} janvier 2023¹, Bressuire, sous-préfecture des Deux-Sèvres, est la ville-centre de la communauté d'agglomération du Bocage-Bressuirais (74 029 habitants² rassemblant 33 communes - CA2B ou Agglo 2B). Deuxième ville des Deux-Sèvres, elle est située au nord-ouest du département, à proximité de la Vendée et du Maine-et-Loire. Elle est la plus peuplée des communes de l'arrondissement et de la communauté d'agglomération.

Après avoir fusionné en 1964 avec la commune de Saint-Porchaire, Bressuire a décidé en 1973 de s'associer avec neuf autres communes voisines dans les conditions prévues par la loi « Marcellin » du 16 juillet 1971³. Depuis la sortie en 1983 de l'une d'elles, l'ensemble compte huit communes associées. En 2013, par suite de l'adoption d'une nouvelle législation⁴, celles-ci ont pris le statut de communes déléguées. Ces huit communes déléguées, rassemblent, au 1^{er} janvier 2023, 8 723 habitants. Cinq d'entre elles ont moins de 1 000 habitants. Le centre-ville ou « Bressuire-bourg » en compte 11 139. Une des conséquences a été la mise en place d'une section électorale unique sur l'ensemble du territoire conduisant les électeurs à voter pour une liste composée de candidats issus des différentes communes déléguées. La cohésion du « Grand-Bressuire » en est renforcée. Cette organisation, dont la collectivité fête le cinquantenaire en 2023, a eu de fortes répercussions sur son fonctionnement et sur son rayonnement.

La population rajeunit avec un indice de vieillissement de 81 personnes de 65 ans ou plus pour 100 habitants de moins de 20 ans⁵. Entre le 1^{er} janvier 2022 et le 1^{er} janvier 2023, elle a crû de 0,47 %, soit l'une des plus fortes progressions de l'agglomération. Par extrapolation d'un taux d'évolution moyen annuel de 2014 à 2020 de 0,5 %, elle passerait à 20 364 personnes en 2026 (+ 3 %), puis 20 774 au 1^{er} janvier 2030 (+ 5 %)⁶.

Avec une superficie de 182,3 km² dont 143,9 km² classés agricoles dans le plan local d'urbanisme en vigueur (sur un total de 1 318,8 km² pour l'agglomération), la commune a une densité de population de 109,9 habitants au km². La ville-centre et les communes déléguées, distantes de cinq à onze kilomètres, ne forment pas une continuité urbaine. La voirie du « Grand-Bressuire », sur Bressuire-bourg et les huit communes déléguées, s'étend sur 258,3 kilomètres linéaires⁷, dont 77,6 km pour le centre-ville. L'ordonnateur indique que, par suite de l'intégration des voies des lotissements communaux récemment aménagés, un projet de délibération sera soumis à la fin de 2023 au conseil municipal portant le linéaire de voirie communale à 261,9 km. Il précise, par ailleurs, que l'étendue du réseau est sans effet sur les dotations perçues auprès de l'État dans la mesure où la commune n'est pas éligible à la dotation de solidarité rurale.

¹ Population légale compte tenu du dernier recensement officiel de 2020.

² Données du recensement publiées par l'Insee en janvier 2023.

³ Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes.

⁴ Article 25 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

⁵ Source : ville-date.com.

⁶ Source : ville-date.com.

⁷ Source : fiche « dotation globale de fonctionnement » déposée en préfecture ; délibération du 12 octobre 2015.

La population de Bressuire est supérieure au seuil de 15 000 habitants requis pour constituer une communauté d'agglomération autour d'elle⁸. La communauté d'agglomération du Bocage-Bressuirais a été créée, au 1^{er} janvier 2014⁹, par fusion de trois communautés de communes, dont celle de Cœur-du-Bocage à laquelle adhérait Bressuire. Le maire de Bressuire alors en fonctions en a été le président jusqu'au renouvellement de l'assemblée délibérante en 2020. Au sein du conseil communautaire installé le 9 juillet 2020, la présidence est occupée par le maire de Mauléon. La maire de Bressuire élue en mai 2020 est vice-présidente, responsable de l'économie et de l'agriculture. Sur les 75 conseillers communautaires, 17 sont des conseillers municipaux de Bressuire, soit 22,7 %, et bénéficient de trois vice-présidences.

Le Bocage-Bressuirais constitue un « réservoir de biodiversité d'importance régionale (...), composé d'espaces boisés et humides formant une trame verte et bleue »¹⁰. L'agriculture est dominée par l'élevage. C'est un territoire d'accueil et de développement d'entreprises liées à un bassin économique comprenant une grande partie de la Vendée et des Mauges, en interaction avec l'aire métropolitaine nantaise. À l'écart des grandes infrastructures de transport nationales, il est traversé par l'axe routier structurant Nantes-Bressuire qu'est la route nationale 249 à deux fois deux voies. Plusieurs zones d'activités économiques sont implantées sur cet axe. Bressuire fait figure, avec Mauléon, de moteur pour l'économie du bocage. Son bassin d'emploi¹¹ a la plus faible proportion de chômeurs de longue durée des Deux-Sèvres. Le taux de chômage y est inférieur à la moyenne nationale. La population est toutefois peu qualifiée et les revenus des ménages relativement faibles¹². Le projet de territoire de la CA2B note une « sociologie particulière dans les communes de Cerizay, Bressuire ou Nueil-les-Aubiers qui accueillent des populations issues de l'immigration », avec « la présence de communautés issues d'Afrique et de territoires tels que les Comores ».

Le plan local d'urbanisme intercommunal adopté le 9 novembre 2021¹³ prévoit une structuration pour le développement du territoire en cohérence avec l'armature urbaine établie par le schéma de cohérence territoriale du Bocage-Bressuirais 2017-2031¹⁴. Cette structuration est conçue autour de la ville-centre de Bressuire, avec « deux niveaux de polarité secondaire », à travers le développement des communes de Mauléon (8 578 habitants), Nueil-les-Aubiers (5 536 habitants), Cerizay (4 764 hab.) et Moncoutant-sur-Sèvre (5 057 hab.) « comme pôles urbains structurants » et l'inscription comme « pôles secondaires » des communes d'Argentonay (3 183 hab.), au nord de Bressuire, et de L'Absie.

⁸ Article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales : former un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants.

⁹ Arrêté préfectoral n° 2013-0149-0001 du 29 mai 2013.

¹⁰ Source : schéma régional de cohérence écologique adopté par l'ancienne région Poitou-Charentes, cité dans le rapport d'observations définitives relatif à la communauté d'agglomération du Bocage-Bressuirais du 3 mai 2023.

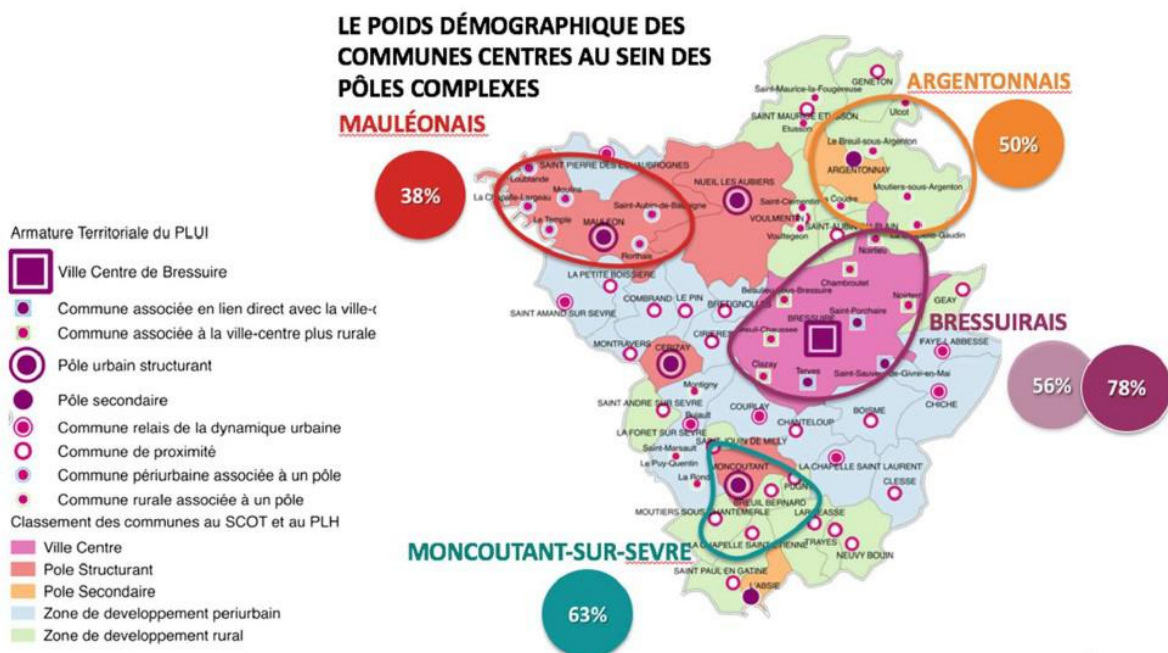
¹¹ Selon l'institut national de la statistique et des études économiques, un bassin d'emploi ou zone d'emploi est un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent.

¹² Source : diagnostic élaboré en lien avec la région Nouvelle-Aquitaine dans le cadre d'un appel à projet « volet territorial » fonds européens 2021-2027.

¹³ La communauté d'agglomération a pris la compétence dans ce domaine en 2015 (cf. *infra* 5.2).

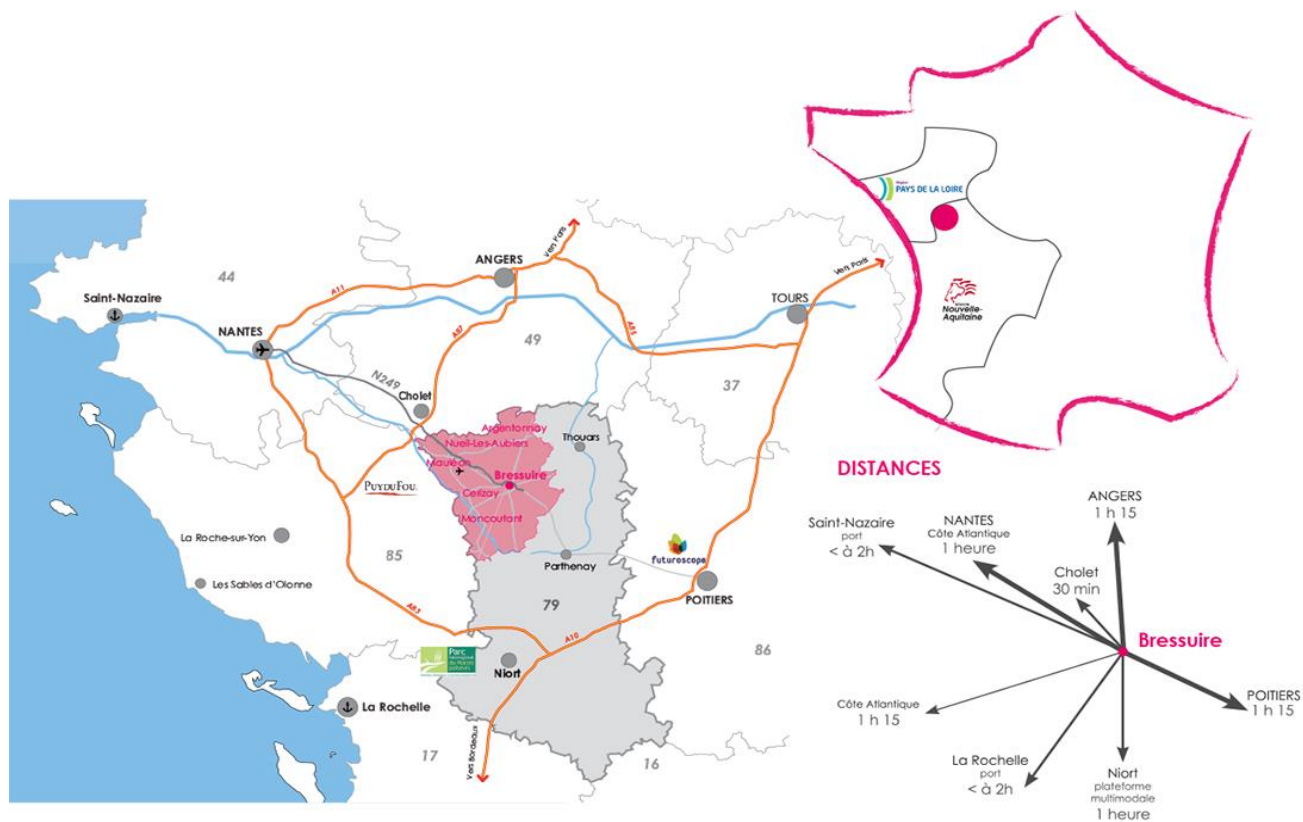
¹⁴ Adopté en mars 2017 par la communauté d'agglomération, également compétente en la matière (cf. *infra* 5.2).

Carte n° 1 : armature territoriale du plan local d'urbanisme intercommunal du Bocage-Bressuirais



Source : rapport de présentation du projet de plan local d'urbanisme intercommunal

Carte n° 2 : localisation de la ville de Bressuire et de la CA2B



Source : communauté d'agglomération du Bocage-Bressuirais

Accusé de réception en préfecture
 079-217900497-20240412-DG_DEL_2024_070-DE
 Date de télétransmission : 12/04/2024
 Date de réception préfecture : 12/04/2024

Selon le projet d'aménagement et de développement durables, « *le pôle de Bressuire s'affirme comme une agglomération rurale structurant le nord Deux-Sèvres et la base orientale du système productif du Choletais. Cette combinaison lui confère un rôle pivot à partir duquel les supports de mobilité prennent toute leur importance pour assurer son rayonnement (route nationale 149, liaison ferrée, voies vertes, transports en car). (...) La récente implantation de l'hôpital nord Deux-Sèvres à Faye-l'Abbesse génère des répercussions sur la demande d'une offre de logements et de services répondant aux besoins de nouveaux actifs, à commencer dans le domaine de l'enfance. Cet apport de vitalité aux accents urbains pourrait s'accroître avec la perspective à long terme du prolongement de la route nationale 149 en 2X2 voies de Bressuire à Poitiers. Sa traversée actuelle de Chiché et Saint-Sauveur de Givre en Mai augure des flux intenses, qui impliquent des modes d'aménagement spécifiques pour constituer une centralité autour de ces flux de transit. Ce système urbain est complété de bourgs aux tonalités plus résidentielles (Breuil Chaussée et Beaulieu-sous-Bressuire) ou avec une culture rurale soutenue par une offre de première proximité (école, commerce) »¹⁵.*

1.2 Des actions menées avec la communauté d'agglomération du Bocage-Bressuirais en matière d'urbanisme et d'habitat

1.2.1 Des dispositifs développés pour restaurer l'attractivité du centre-ville

L'élaboration des documents d'urbanisme en vigueur, schéma de cohérence territoriale 2017-2031 et plan local d'urbanisme intercommunal, tous deux de compétence communautaire, a fait apparaître « *une perte d'attractivité des centres-villes et centres-bourgs : parc de logements anciens délaissés et non adaptés aux modes de vie actuels, déprise commerciale et de services dans les cœurs anciens, paysages urbains insuffisamment valorisés, cheminements dédiés à la mobilité active peu développés* »¹⁶.

Ce contexte a amené la communauté d'agglomération, compétente en matière d'aménagement de l'espace communautaire et d'équilibre social de l'habitat¹⁷, à adopter plusieurs documents structurants :

- en 2015, un programme intercommunal « Cœur de bourg, cœur de vie », harmonisant les dispositifs financiers existants afin de « *soutenir les initiatives et coordonner les actions autour d'un même objectif : faire vivre les centres-bourgs et centres-villes* »¹⁸ ;
- en mars 2017, un schéma d'organisation et de cohérence territoriale, opposable depuis cette date ;

¹⁵ Source : projet d'aménagement et développement durables du plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté d'agglomération du Bocage-Bressuirais, version de juin 2018, point 3.2 – Les vocations des polarités du territoire, page 22.

¹⁶ Source : note d'enjeux relative au contrat régional de développement et de transition 2023-2025 du Bocage-Bressuirais rédigée par la région Nouvelle-Aquitaine et la communauté d'agglomération, annexée à la délibération du conseil communautaire n° 2022-132 du 4 octobre 2022.

¹⁷ Délibération n° 2018-0091 du conseil communautaire du 15 mai 2018.

¹⁸ Source : ibidem.

- un plan local d'urbanisme intercommunal, entré en vigueur au 3 janvier 2022¹⁹, au terme de six ans de gestation²⁰, pour un coût global de 1 206 132,27 € ;
- un programme local de l'habitat 2016-2021²¹, prorogé pour deux ans en 2022²².

La restauration de l'attractivité résidentielle et l'amélioration de l'habitat sont prioritaires pour le centre-ville. Pour cela, la commune a développé, conjointement avec la communauté d'agglomération, des actions pour le doter d'« *une stratégie de redynamisation* » avec « *une offre de logements adaptés aux différentes catégories de population* »²³, notamment pour faciliter l'installation de nouveaux salariés dans le bassin d'emplois.

En outre, dans le cadre du programme local de l'habitat, la commune soutient financièrement les réhabilitations de logements privés, avec des subventions d'équipement aux propriétaires bailleurs et aux propriétaires occupants sous certaines conditions, pour des travaux de ravalement de façade, de transformation ou de restructuration d'immeubles. Cela résulte de sa responsabilité en matière d'habitat indigne ou très dégradé²⁴ et par ses engagements inscrits dans le contrat de mixité sociale signé en mars 2021 avec l'État, la communauté d'agglomération et deux bailleurs sociaux présents sur le territoire. Il y est prévu que la commune dispense, sur la période 2021-2026, des financements complémentaires, d'un montant global de 0,6 M€ « *dans le périmètre de l'opération programmée d'amélioration de l'habitat, en complément des aides de l'agence nationale de l'habitat (à hauteur de 10 % du montant hors taxes des travaux éligibles) et de la communauté d'agglomération apportées pour la production de logements locatifs conventionnés* »²⁵.

Avec un taux de taxe foncière sur les propriétés bâties de 44,27 %, contre un taux de 1 % institué par la communauté d'agglomération, Bressuire bénéficie de l'essentiel des retombées fiscales des aides qu'elle octroie.

Outre la mise en service d'un théâtre sous maîtrise d'ouvrage de la communauté de communes de Cœur-du-Bocage, transféré à la communauté d'agglomération du Bocage-Bressuirais, la commune a également réalisé plusieurs projets :

- l'aménagement d'une coulée verte en contrebas du château de Bressuire ;
- la cession de l'ancien champ de foire à des acquéreurs privés afin de redonner de l'activité au quartier ;
- la réhabilitation du marché couvert, ouvert deux fois par semaine.

¹⁹ Délibération n° 2021-201 du conseil communautaire du 9 novembre 2021 portant approbation du plan local d'urbanisme intercommunal.

²⁰ Délibération du conseil communautaire 15 décembre 2015 dans le cadre de la compétence en matière d'urbanisme dévolue à la communauté d'agglomération par arrêté préfectoral du 17 novembre 2015.

²¹ Délibération du conseil communautaire du 23 février 2016.

²² Après avis favorable de la préfète des Deux-Sèvres du 7 avril 2022, dans les conditions prévues à l'article L. 302-4-2 du code de la construction et de l'habitation.

²³ Délibération n° 2020-233 du conseil communautaire du 3 novembre 2020.

²⁴ Selon les dispositions de l'article L. 312-2-1 du code de la construction et de l'habitation, « *en complément ou indépendamment des aides de l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent apporter des aides destinées à la réalisation de logements locatifs sociaux, à la réhabilitation ou à la démolition de logements locatifs (...) Ils peuvent également apporter, sous condition de ressources, des aides aux propriétaires occupants pour l'amélioration de l'habitat et aux personnes accédant à la propriété ainsi que des compléments aux aides mentionnées au 5° de l'article L. 301-2* ».

²⁵ Source : contrat de mixité sociale, mars 2021, page 19. Les conventions OPAH et OPAH-rénovation urbaine portées par la communauté d'agglomération ont été signées le 16 décembre 2021.

En 2020, elle a répondu, comme cinq communes constituant des « pôles urbains petits et moyens » de l'agglomération, à un appel à manifestation d'intérêt de la région Nouvelle-Aquitaine en faveur de la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs. Ce dispositif a complété le « contrat régional de dynamisation et de cohésion 2018-2021 » signé par la CA2B avec la région Nouvelle-Aquitaine, qui couvre Bressuire. Selon ce contrat, la requalification d'îlots stratégiques, tels que la friche de l'ancien collège Supervielle et la construction d'une résidence habitat jeunes en constitue « *un chantier-clef* ». Fin 2022, lui a succédé un « contrat régional de développement et de transition 2023-2025 du Bocage-Bressuirais ».

1.2.2 Un contrat « Action cœur de ville » signé avec l'État, conjointement avec la communauté d'agglomération

1.2.2.1 Un projet coanimé avec la communauté d'agglomération

En septembre 2018, afin de prévenir une perte d'attractivité du centre-ville, la commune et la communauté d'agglomération ont signé avec l'État un contrat « Action cœur de ville » dans le cadre d'un programme national portant sur 222 territoires, axé sur un développement économique et commercial équilibré, l'accessibilité, la mise en valeur des formes urbaines, le patrimoine et l'accès aux services publics²⁶. Bressuire est la seule commune de l'agglomération du Bocage-Bressuirais à avoir signé un tel contrat.

À l'échelle nationale, la quasi-totalité des collectivités signataires sont peuplées de 10 000 à 100 000 habitants, mais la valeur médiane est de 25 287 habitants. Bressuire se situe donc dans la seconde moitié.

Comme la majorité des communes signataires, celle de Bressuire ne disposait pas d'un chef de projet. Elle estime que le recrutement d'un tel collaborateur ne lui aurait pas économisé le recours à un bureau d'études²⁷. Elle a donc confié à un prestataire une « mission d'accompagnement et de prestations pour l'élaboration d'une stratégie guide » pour un coût total de 166 080 € toutes taxes comprises. En 2018, elle a recruté une contractuelle placée sous l'autorité directe de la directrice générale des services.

L'agence nationale de cohésion des territoires a demandé aux villes bénéficiaires de mener leurs propres évaluations à l'aide de référentiels mis à leur disposition²⁸. Bressuire a fait cette évaluation en 2023.

La communauté d'agglomération apporte « *un appui technique à la définition et la mise en œuvre de ce programme* » pour faciliter « *une articulation dans les démarches engagées en matière d'habitat dans le cadre de la réalisation de l'étude pré-opérationnelle sur le parc privé de logement* »²⁹. Elle a mis en place un comité de pilotage « revitalisation cœur de ville – petites villes de demain ». Un de ses agents, responsable de tous les programmes liés à l'habitat travaille

²⁶ Source : délibération du conseil communautaire n° 2018-187 du 25 septembre 2018.

²⁷ Selon un sondage réalisé en 2021 par l'agence nationale de cohésion des territoires, auprès de 139 communes signataires, « 27 % des chefs de projet de l'échelon local travaillaient au sein de la municipalité ou de l'intercommunalité avant le lancement du programme et disposaient d'un réseau municipal ou commercial solide permettant d'économiser l'appel à un bureau d'étude pendant la phase d'initialisation » (source : Cour des comptes, rapport d'observations définitives *Le programme action cœur de ville*, septembre 2022).

²⁸ Source : Cour des comptes, *Le programme action cœur de ville*, septembre 2022, paragraphe 2.4.2, page 57.

²⁹ Délibération du conseil communautaire n° 2018-187 du 25 septembre 2018.

en lien très étroit avec la chargée de mission de la ville et lui apporte, selon la commune, un « soutien non négligeable »³⁰.

Enfin, une autorisation préfectorale a homologué le contrat « Action cœur de ville » comme opération de revitalisation territoriale (ORT), signée le 30 décembre 2022 par la commune, la communauté d'agglomération et l'État³¹. Cela donne accès au dispositif de défiscalisation « *Denormandie* »³² pour les réhabilitations logements en centres anciens³³ par le biais d'une réduction d'impôt sur le revenu. L'opération est trop récente pour que ses effets soient évalués. Faisant partie des 176 ORT recensées en septembre 2020 au plan national³⁴, celle de Bressuire vise à lutter à la fois contre l'habitat indigne et la vacance commerciale.

1.2.2.2 De substantiels investissements

Les premiers résultats du contrat « Action cœur de ville » se font sentir. Le quartier de la gare a été transformé en pôle d'échange multimodal d'un coût total de 7 M€, avec la construction par la communauté d'agglomération d'une cité de la jeunesse et des métiers, l'installation d'une nouvelle agence de Pôle emploi, le regroupement de deux écoles ainsi que la réalisation en co-maîtrise d'ouvrage ville-agglomération, d'un site périscolaire, La Marelle, dont le coût global de 3,4 M€ a été financé à 62 % par la commune selon les données fournies et 38 % par la communauté d'agglomération. Bressuire a également versé à la CA2B un fonds de concours de 450 000 € pour le pôle d'échange multimodal.

Plus récemment, trois jardins publics ont été aménagés en 2022 à l'emplacement des friches industrielles de la gare de fret, sur une surface de 12 000 m², pour un coût de 480 000 € TTC à la charge de la commune. La gare de voyageurs est toujours en activité.

En 2022, a également été engagée, dans le cadre du contrat « Action cœur de ville » une opération de requalification du passage de la Poste (coût prévisionnel de 400 000 € réparti sur les exercices 2023 et 2024³⁵) avec l'installation d'une ludothèque pour un coût prévisionnel de 906 300 € TTC³⁶, à la charge de Bressuire.

En application de l'avenant n° 2 au contrat « Action cœur de ville », la commune a créé, sur une friche urbaine, un quartier vert, dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté communale, dénommée « Les-Quatre-Saisons ». La zone abritera un Ehpad de 26 places, géré par l'association d'Aide à Domicile en Milieu Rural des Deux-Sèvres, une trentaine de logements sociaux et une quinzaine de parcelles à lotir. Le montant total des dépenses prévisionnelles des aménagements s'élève à 4 406 707 €, dont la moitié pour les infrastructures. Compte tenu d'un

³⁰ Source : réponse du 16 juin 2023.

³¹ Convention-cadre « fille » valant opération de revitalisation de territoire en bocage bressuirais signée le 30 décembre 2022 par la commune, la communauté d'agglomération et l'État (article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation, introduit par l'article 157 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique).

³² Créé par l'article 126 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018, loi de finances initiale pour 2019, prorogé jusqu'au 31 décembre 2022 et assoupli par la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 loi de finances initiale pour 2020, articles 115 et 162.

³³ Article 199 nonvicies, I-B-5° et IVbis du code général des impôts.

³⁴ Source : troisièmes rencontres nationales du programme « action cœur de ville » à la cité de l'architecture et du patrimoine, Paris.

³⁵ Source : programmation pluriannuelle d'investissement 2021-2026 communiquée par l'ordonnateur.

³⁶ Source : avant-projet définitif du maître d'œuvre, délibéré par le conseil municipal le 11 avril 2022.

niveau de recettes prévisionnelles de 1 587 401 €, générées en majorité par des cessions foncières, un déficit de 2 818 306 €³⁷ est anticipé que la ville devra financer.

En 2023, la construction d'une résidence habitat jeunes a débuté sous maîtrise d'ouvrage de l'office Deux-Sèvres Habitat et sous l'égide de la communauté d'agglomération (cf. *infra* 1.2.3.3), avec une contribution communale. La commune a également lancé des études en vue de la transformation d'une ancienne maison de retraite, en centre-ville, en un lieu mis à disposition d'associations caritatives, de structures sociales et d'organismes sociaux : l'espace Simone Veil.

1.2.2.3 Des aides aux particuliers

En 2021, dans le cadre du contrat « Action cœur de ville » et de son programme local de l'habitat, la communauté d'agglomération a mis en place un programme d'intérêt général pour l'amélioration de l'habitat privé, « Agglo Rénov », financé par l'État et l'agence nationale de l'habitat. Une fiche action spécifique à Bressuire a été établie, pour mettre en cohérence les différents dispositifs de dynamisation des centre-ville et centre-bourg. En outre, une opération programmée d'amélioration de l'habitat est en cours.

1.2.2.4 Actions confiées à la commune en complément des investissements précités

Un avenant n° 2 au contrat a inscrit des actions nouvelles portées par la commune³⁸ :

- une charte architecturale, urbaine et paysagère ;
- l'aménagement des jardins de la gare ;
- une étude de mobilité ;
- des parcours sportifs et ludiques.

En 2021, 2022 et 2023, la mise en œuvre du contrat « Action cœur de ville » a engendré des dépenses de respectivement, 49 181 €³⁹ destinées majoritairement au plan de relance du commerce de proximité en partenariat avec la Banque des territoires, 20 695,21 € au titre de la « mise en œuvre de parcours sportifs et ludiques »⁴⁰, avec un financement à 80 % par le programme européen Leader, et 6 130 € environ (renouvellement de décorations urbaines et achat de matériel pour le parcours sportif et ludique). L'intervention communale en faveur du commerce de proximité est distincte des dispositifs déclarés d'intérêt communautaire par la communauté d'agglomération au titre de sa compétence obligatoire « politique du commerce et soutien aux activités commerciales »⁴¹.

³⁷ Source : fiche action mature 12 annexée à la convention cadre « fille » valant opération de revitalisation de territoire en bocage bressuirais signée le 30 décembre 2022 par la commune, la communauté d'agglomération et l'État, p. 173.

³⁸ Source : délibération n° 2022-059 du conseil communautaire 10 mai 2022.

³⁹ Source : rapport sur le compte administratif 2022, tableau page 15 rubrique « action économique ».

⁴⁰ Source : réponse apportée par Bressuire le 16 juin 2023.

⁴¹ Délibération n° 2018-239 du conseil communautaire du 6 novembre 2018.

1.2.2.5 Action cœur de ville, deuxième phase

Dans le cadre de la mise en œuvre du programme national « Action cœur de ville » pour la période 2023-2026, deuxième phase⁴², la ville et la communauté d'agglomération envisagent de signer avec l'État un avenant au contrat. La commune précise que sont inscrits dans « Cœur de ville 2 » des projets en entrées de ville, notamment au niveau des anciens abattoirs.

Le périmètre du contrat pourrait également englober les travaux de réfection totale du centre régional de tennis, engagés en juillet 2023 sous l'égide de la communauté d'agglomération (coût prévisionnel 6 M€ comprenant une participation, indéterminée, de Bressuire)⁴³.

1.2.3 Une politique de l'habitat adaptée aux spécificités bressuiraises

1.2.3.1 Enjeux de la politique de l'habitat

En matière d'habitat, la dichotomie entre Bressuire-bourg et les communes déléguées est déterminante. Le plan d'aménagement et de développement durables de la CA2B note que la « configuration particulière de Bressuire invite à une approche fine de l'articulation entre le cœur urbain et [ses] autres composantes. Le centre-ville est appelé à garder son poids démographique proportionnel au sein de la commune. Au-delà, les équilibres entre les communes associées requièrent un *distinguo* pour Bressuire afin de tenir compte de la continuité du centre à Terves, Saint-Porchaire⁴⁴ et Saint-Sauveur par rapport aux autres centralités plus rurales (Breuil-Chaussée, Beaulieu-sous-Bressuire, Chambrouet, Clazay, Noirliou et Noirterre) ». La dynamique de l'habitat au niveau d'un ensemble constitué par Bressuire-bourg et les deux communes déléguées les plus peuplées (Saint-Sauveur et Terves) est différente de celles des autres communes déléguées. Parmi ces dernières, certaines sont orientées vers le secteur d'Argentonnay, rural et défavorisé (Chambrouet, Noirterre, Noirliou). D'autres ont vu la réalisation récente d'opérations de lotissements de qualité (Beaulieu-sous-Bressuire, Breuil-Chaussée, Clazay). La commune estime que « les bassins de vie sont suffisamment larges pour permettre de réaliser plusieurs lotissements en même temps sur le territoire de l'agglomération ».

Le parc de logement de Bressuire a été construit, pour 70 %, avant 1991, et pour 20,9 % avant 1946. Entre 2012 et 2017, ont été construits 70 logements par an⁴⁵.

Bressuire est la seule commune de l'agglomération du Bocage-Bressuirais à compter un quartier prioritaire au titre de la politique de la ville. La commune et la communauté d'agglomération sont cosignataires avec l'État d'un contrat de ville, en cours de révision.

Le contrat « Action cœur de ville » signé par la communauté d'agglomération, Bressuire et l'État en 2018 concerne uniquement le centre-ville. Toutefois, la municipalité a développé une politique d'habitat résidentiel dédiée aux communes déléguées à travers des lotissements. Le programme local de l'habitat institué en 2016 prend en compte les spécificités de celles-ci, avec

⁴² Circulaire ministérielle du 31 mai 2023.

⁴³ Source : entretien accordé par la maire à La Nouvelle-République du centre-ouest, publié le 10 janvier 2023, page 15.

⁴⁴ Contrairement aux communes déléguées, Saint-Porchaire a fusionné en 1964 avec Bressuire.

⁴⁵ Sources : données Insee 2012-2017 et MAJIC 2012-2017, citées dans le contrat de mixité sociale, signé avec l'État, la communauté d'agglomération, l'office Deux-Sèvres habitat et la société Atlantic aménagement.

comme orientation principale un « *développement de l'habitat qui réinvestit les centres-bourgs et réinvente les lotissements* ».

Chargée de la préparation du futur programme local de l'habitat (PLH), la direction de l'urbanisme de la CA2B constate que les seniors souhaitent de plus en plus s'installer en centre-ville et que le nombre d'occupants dans une même maison baisse pour être ramené à 2,3 personnes⁴⁶ (moyenne constatée à l'échelle intercommunale, départementale et nationale). En outre, la population souhaite désormais résider dans des logements situés dans des quartiers de vie, non dotés d'un grand jardin. L'enjeu du PLH à venir est de prendre en compte cette évolution, en limitant l'étalement urbain. La création, par Bressuire de la zone d'aménagement concerté « Les Quatre-Saisons » à l'emplacement d'une friche urbaine, s'inscrit dans cet objectif.

1.2.3.2 Une commune soumise à l'obligation d'un taux de logements sociaux de 20 % du parc des résidences principales

Cette obligation légale⁴⁷ s'applique, depuis la création de la communauté d'agglomération, à quatre de ses communes membres, dont Bressuire.

Au 1^{er} janvier 2021, hors foyers logements et centre d'hébergement et de réinsertion sociale, les habitations à loyer modéré et équivalents logements représentaient 12,4 % des résidences principales de Bressuire. Et au 1^{er} janvier 2019, selon le contrat de mixité sociale signé en mars 2021, étaient recensés 1 089 logements sociaux soit un taux de 12,5 % (dont 962 logements dans la ville-centre). Le nombre de logements sociaux pour respecter le seuil de 20 % d'ici 2025 était donc de 648 (dont un déficit à combler sur la ville-centre estimé alors seulement à 161 logements). L'objectif découlant de l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains était de 324 logements pour la période 2020-2022 dont 98 très sociaux. Le programme local de l'habitat de la CA2B prévoyait un objectif de 20 logements locatifs sociaux pour 92 logements produits. Au regard de la production réelle, soit 70 logements par an, il faudrait produire 15 logements locatifs sociaux par an⁴⁸.

La commune dispose de peu de temps pour rattraper son retard contrairement aux communes entrées dans le dispositif après le 1^{er} janvier 2015. Pour la CA2B, compétente en matière d'aménagement de l'espace communautaire et de politique de la ville, il est de plus en plus difficile de promouvoir la mixité urbaine, du fait du clivage entre le centre-ville et les communes déléguées. La commune de Bressuire considère que « *l'obligation de logements sociaux devrait peser sur* » Bressuire-Bourg et non sur la totalité de son territoire dès lors que celui-ci est composé de communes déléguées et d'un centre-ville.

Le contrat de mixité sociale signé en mars 2021 avec l'État, la communauté d'agglomération et deux bailleurs sociaux prévoit de créer des logements sociaux en veillant « *à un bon équilibre de production entre Bressuire centre et les communes déléguées afin de concilier réponse aux besoins et envies des ménages, mixité sociale et vitalité de l'ensemble du territoire* ». Il vise également à « *densifier le centre de Bressuire et bâtir les dents creuses, les friches, avec toujours une part de logements sociaux. (...) La réhabilitation d'immeubles anciens* ».

⁴⁶ Les urbanistes nomment ce phénomène le « *desserrement* ».

⁴⁷ Conformément au décret n° 2023-325 du 28 avril 2023 pris en application du premier alinéa du II de l'article R. 302-14 du code de la construction et de l'habitat, la commune de Bressuire est soumise au seuil de 20 % prévu à l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

⁴⁸ Source : contrat de mixité sociale, mars 2021.

du centre-ville en habitat collectif social et la requalification de la friche du collège sont les moteurs de cette politique de renouvellement urbain du centre-ville ».

La commune souhaite répondre à la multiplicité des besoins exprimés par les familles, des actifs, des petits ménages, des personnes retraitées, tout en soutenant les plus fragiles et en favorisant l'expérimentation de nouvelles formes d'habiter (*co-living*, habitat participatif). En 2021, elle a subi un prélèvement sur ses ressources fiscales⁴⁹, en raison d'un nombre de logements locatifs sociaux⁵⁰ inférieur au minimum légal⁵¹. La maire a souligné qu'elle dépendait de l'Etat et attendait l'agrément demandé pour la construction de 200 logements sociaux d'ici fin 2024.

1.2.3.3 Des engagements pris dans le cadre du contrat de mixité sociale

Dans le cadre du contrat de mixité sociale, la commune s'est engagée à l'horizon de 2025 « à développer la production de logements locatifs sociaux de manière plus intensive sur des programmes communaux de trois manières :

- soit au sein des lotissements communaux (dont une part du foncier est réservée au logement social) ;
- soit dans le cadre de requalification de friche urbaine, par exemple dans la friche de l'ex-collège, la Ville veillera au respect de la mixité sociale et confiera à un bailleur social la réalisation de logements sociaux, en maîtrise d'ouvrage direct (cf. chapitre dédié au foncier).
- soit en réservant 100 % du terrain à de la production sociale, comme dans le quartier de la gare »⁵².

Pour la réalisation de logements sociaux dans les lotissements communaux, la commune a versé à l'office public de l'habitat Deux-Sèvres Habitat une subvention d'un montant de 117 373 € en 2022⁵³. Ce versement sera déduit de la pénalité qu'elle devra verser à l'État en 2024 pour non atteinte du taux de logements sociaux sur son territoire. En 2024, elle octroiera 21 051 € pour des logements sociaux situés sur la commune déléguée de Noirterre.

En outre, dans le cadre du contrat de mixité sociale, la commune s'est engagée⁵⁴ à fournir un « appui sur le foncier et sur l'opération en cas de déficit », avec un financement de tout ou partie de la différence entre le prix de revient du foncier et « le prix supportable par l'opération, sur production des plans de financement ».

Les opérations de production de logements locatifs sociaux inscrites dans ledit contrat sont exonérées de taxe d'aménagement⁵⁵. À ce titre, Bressuire a vendu des terrains à l'office Deux-Sèvres Habitat à 16 € le m² pour un coût de revient de 50 €. Pour la construction des

⁴⁹ Arrêtés préfectoraux du 26 février 2021. Le montant du prélèvement est calculé annuellement en fonction du nombre de logements sociaux manquants suite au recensement effectué au 1^{er} janvier de chaque année et en tenant compte du montant des dépenses déductibles par la commune.

⁵⁰ Hors foyers logements et centres d'hébergement et de réinsertion sociale.

⁵¹ Source : contrat de mixité sociale.

⁵² Source : contrat de mixité sociale, point 3.2, page 12.

⁵³ Source : rapport sur le compte administratif 2022, budget principal page 15, compte « 65738 – subventions de fonctionnement aux autres organismes publics ».

⁵⁴ Source : ibidem, page 19.

⁵⁵ Article L. 331-9 du code de l'urbanisme puis, à compter du 1^{er} septembre 2022, article 1635 quater E du code général des impôts.

logements sociaux au niveau de la zone Les Quatre-Saisons, elle consent la gratuité du foncier à Deux-Sèvres Habitat, soit l'équivalent d'une subvention de 159 000 €.

En 2023, elle a prévu 274 000 € de subventions pour le financement de logements sociaux, dont 160 000 € pour une opération située rue du Rail et 114 000 € versés à Deux-Sèvres Habitat pour une résidence habitat jeunes (cf. supra 1.2.3.1). Le projet s'inscrit dans le cadre d'un « *redéploiement de l'habitat jeunes en bocage bressuirais* »⁵⁶, mis en œuvre par la communauté d'agglomération. Composée de 24 logements de type T1 et d'espaces collectifs, la résidence est construite sur le site de l'ancien théâtre. En 2024, Bressuire apportera au titre de la résidence habitat jeunes un fonds de concours de 160 000 € à la communauté d'agglomération. Pour 2024 et 2025, la commune a prévu de contribuer à hauteur de 102 135 €.

Tableau n° 1 : **subventions accordées en faveur de projets de logements sociaux en €**

	2022	2023	2024 et 2025
Subventions versées à l'office public Deux-Sèvres Habitat	117 373		21 051
Autres		160 000	102 135
Résidence habitat jeunes		114 000	
Fonds de concours pour la résidence habitat jeunes versé à la communauté d'agglomération		160 000	
Gratuité du foncier de la zone d'aménagement concerté Les Quatre-Saisons			159 000
Total	117 373	434 000	282 186

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données communiquées par la commune

1.2.4 Une politique foncière et immobilière en voie de formalisation

1.2.4.1 Enjeux de la politique immobilière

La commune est propriétaire de plus de 2 200 parcelles cadastrées en non-bâties, pour la plupart liées à la voirie (chemins, espaces verts, élargissements de voirie). Elle possède également 66 hectares de terres agricoles, certaines en bail rural, 70 hectares de terrains urbanisables, 100 hectares de terrains sportifs. L'ordonnateur a engagé une réflexion en vue d'un schéma directeur immobilier. Un groupe de travail va étudier l'utilité de conserver ou céder certaines parcelles, notamment celles initialement constructibles et redevenues agricoles en application du plan local d'urbanisme intercommunal. L'objectif est d'identifier :

- les parcelles qui pourraient être vendues (terre agricole, délaissées) ;
- les terrains en nature de voirie qui pourraient être intégrés au domaine public ;
- les espaces verts constructibles qui pourraient être vendus en parcelle à bâtir.

Au cours de la période 2017-2022, la commune a cédé des biens immobiliers pour une valeur nette comptable globale de 1,2 M€ environ en 2019 comme en 2021 au budget principal. La chambre note que l'absence d'état détaillé des sorties d'immobilisations en annexe au compte administratif ne permet pas d'analyser ces données.

⁵⁶ Délibération du conseil d'agglomération n° 2020-051 du 16 juin 2020.

La collectivité indique néanmoins que « *les cessions immobilières sont parfois moins favorables (vente à des bailleurs sociaux) mais elles permettent de faire diminuer notre amende dans le cadre de l'article 55 de la loi SRU* ».

Tableau n° 2 : plus ou moins-values de cessions immobilières en euros

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Valeur nette comptable des éléments d'actifs cédés</i>	112 257	728 643	1 171 847	156 117	1 252 233	87 288
<i>Plus ou moins-values réalisées</i>	53 157	-168 624	-830 647	303 324	-576 774	42 108
<i>= produits de cessions de l'année</i>	165 414	560 019	341 200	459 441	675 449	129 396

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion du budget principal

1.2.4.2 Le foncier disponible doit être appréhendé de façon globale

Une réflexion sur le foncier disponible est à mener avec la communauté d'agglomération, compétente pour les zones d'activités économiques et la constitution de réserves foncières. Selon le schéma de cohérence territoriale, « *la multiplication des espaces économiques au sein du bocage bressuirais ne donne pas une lisibilité claire de la stratégie du territoire* »⁵⁷. Malgré l'extension de 50 hectares de la zone @lphaparc, Bressuire manque de terrains à aménager. La collectivité indique que « *la multiplication des espaces économiques est liée à l'héritage des communautés de communes antérieures à la création de l'agglomération* » et qu'un « *diagnostic foncier est inscrit au prochain programme local de l'habitat de la communauté d'agglomération afin de définir une politique foncière globale à l'échelle du territoire* ».

Dans ce contexte, et eu égard aux superficies de terrains rendus à l'agriculture par le plan local d'urbanisme intercommunal, la communauté d'agglomération a assorti son avis favorable sur le projet de schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires⁵⁸ d'une réserve⁵⁹, partagée par la maire de Bressuire.

La chambre régionale souligne que la reconquête des friches et l'identification des parcelles vacantes doivent être appréhendées à l'aune de l'objectif légal assoupli en 2023 de « *zéro artificialisation nette* » des sols à l'horizon 2050⁶⁰.

Les communes bénéficient désormais d'une surface minimale d'un hectare de « *droit à consommer* » des espaces naturels, agricoles et forestiers à condition d'être couvertes par un

⁵⁷ Source : schéma de cohérence territoriale, « *présentation succincte* », janvier 2017.

⁵⁸ En application de l'article L. 4251-3 du CGCT, le schéma de cohérence territoriale et le plan local d'urbanisme doivent être compatibles avec les objectifs du schéma, approuvé par la préfète de la région Nouvelle-Aquitaine le 27 mars 2020, après délibération conforme du conseil régional du 16 décembre 2019, dont l'objectif 31 « *réduire de 50 % la consommation d'espace à l'échelle régionale, par un modèle de développement économe en foncier* ».

⁵⁹ Extrait de la délibération du conseil communautaire n° 2019-100 du 25 juin 2019 : « *Bien que partagé, cet objectif ne doit pas pénaliser les efforts déjà accomplis en la matière par les territoires. Il conviendrait donc de laisser la latitude à chaque SCOT de définir leurs objectifs chiffrés au regard des contextes locaux* »

⁶⁰ Article 191 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 modifiée portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

document d'urbanisme prescrit, arrêté ou approuvé avant le 22 août 2026⁶¹, ce qui est le cas de Bressuire.

1.3 Un projet d'envergure : la zone d'aménagement concerté Les-Villages-du-golf

1.3.1 Objectifs initiaux du projet et configuration de la zone

1.3.1.1 Un projet de 132 hectares, associant un golf et des îlots résidentiels

L'engagement de cette zone d'aménagement concerté⁶² fut approuvé par le conseil municipal en 2011⁶³. La commune rappelle que « *les prémices du projet datent de 2010, il a fait l'objet de toutes les études et demandes d'autorisations obligatoires* ». Elle précise que l'opération visait deux objectifs : « *1/ offrir des espaces agréables et suffisants pour le développement de la ville et accueillir une population toujours en augmentation ; 2/ réaliser un golf 18 trous, espace à la fois de loisirs et de sports renforçant l'attractivité de la ville, répondant aux pratiquants qui n'avaient comme solution que des déplacements à 50 km au moins et favorisant l'arrivée de cadres dans les entreprises et de soignants dans le futur centre hospitalier de Faye l'Abbesse* ».

Après une étude de faisabilité réalisée par un consultant externe (coût de 350 000 €) le dossier de réalisation, rédigé par la société d'économie mixte locale Deux-Sèvres aménagement, (coût de 48 720 €⁶⁴) était validé en 2014⁶⁵ pour un coût prévisionnel total de 6 990 000 €⁶⁶.

⁶¹ Article 4 de la loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

⁶² Zone à l'intérieur de laquelle une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés (article L. 311-1 du code de l'urbanisme).

⁶³ Délibération du 15 septembre 2011, faisant suite à une délibération du 30 juin 2010 relatives aux objectifs de l'opération et aux modalités de concertation dans les conditions prévues à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme.

⁶⁴ Marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage n° 14-050.

⁶⁵ Délibération du 2 octobre 2014.

⁶⁶ Source : délibération précitée du 2 octobre 2014, portant approbation de la réalisation de la zone d'aménagement (« III - Les modalités prévisionnelles de financement de l'opération d'aménagement échelonnées dans le temps »).

En 2014, le plan local d'urbanisme en vigueur, faisait l'objet d'une révision allégée⁶⁷ afin d'être mis « *en compatibilité avec le projet de zone d'aménagement concerté* » et d'en « *faire apparaître le périmètre* » dans le document graphique. La zone s'étendait sur 132 hectares, au nord de la ville de part et d'autre de la route nationale 149, sur des terres agricoles cultivées.

Le projet prévoyait la construction de 400 logements, porté à 540⁶⁸, sur une superficie de 31 hectares, ainsi que la réalisation d'un golf qualifié « *d'équipement de sport/loisir structurant* »⁶⁹.

À cet effet, la commune a acheté 100 hectares de terrains, dont 28 classés constructibles au plan local d'urbanisme en vigueur, 60 hectares d'espaces verts dédiés au golf et 20 hectares de zone agricole. Bressuire a précisé que « *les terrains de la ZAC du golf ont été achetés à trois propriétaires différents* », avec pour la première acquisition une « *valeur d'actif (achat + frais + indemnité exploitant) de 3,10 € le m² pour les terrains constructibles, 0,54 € pour les terrains agricoles, 0,61 € pour les terrains golf* », pour la deuxième « *un coût d'achat global de 2,55 € le m² (terrains majoritairement constructibles)* » et, pour la troisième, « *un coût d'achat de 0,51 € le m² (terrain agricole ou golf)* ».

Le projet a été examiné par l'autorité environnementale alors compétente⁷⁰. Dans son avis, celle-ci soulignait que « *la gestion des eaux* » devait faire l'objet « *d'analyses particulières et de mesures spécifiques afin notamment d'assurer la compatibilité du projet avec le schéma directeur d'aménagement de gestion des eaux Loire-Bretagne (...)* Au vu des contraintes importantes sur le périmètre opérationnel du projet, le choix d'implantation et de conception mériterait d'être davantage justifié ».

La commune précise que « *le dossier a été validé le 23 septembre 2014 par le conseil départemental de l'environnement et des risques naturels, présidé par le Préfet. Un arrêté préfectoral du 10 octobre 2014 a autorisé le projet considérant que les prescriptions permettaient de garantir une gestion globale et équilibrée de la réserve en eau* ». À l'issue d'une étude d'impact et une période de test en conditions réelles, la même instance a, dans sa séance du 26 septembre 2023, validé le dispositif mis en place d'alimentation des retenues sur la zone par le biais de la réutilisation des eaux usées et un arrêté préfectoral a été pris en ce sens. Au niveau du golf, des sondes d'humidité répartissent les temps d'arrosage par zone de green, pour « *n'arroser que les zones utiles* ».

Un bilan définitif de la zone d'aménagement concerté, créée pour une durée prévisionnelle de sept à dix ans, n'a pas encore été dressé. En termes qualitatifs, des éléments positifs peuvent néanmoins d'ores et déjà être retenus : facilité d'accès liée à l'implantation à proximité d'un échangeur entre la route nationale 149 Nantes-Poitiers et la route départementale 35 en direction de Nueil-Les-Aubiers, raccordement aux quartiers, notamment par la coulée verte située en contrebas du château de Bressuire (cf. *supra* 1.2.1).

⁶⁷ Révision prescrite par une délibération du conseil municipal du 19 décembre 2013.

⁶⁸ En application du plan local d'urbanisme intercommunal entré en vigueur à compter du 3 janvier 2022 (source : commune de Bressuire).

⁶⁹ Présentation au conseil municipal réuni le 2 octobre 2014 de la révision allégée n° 1 du plan local d'urbanisme.

⁷⁰ Sont soumises à une évaluation environnementale les ZAC dont le terrain d'assiette est supérieur ou égal à 10 hectares, ou dont la surface de plancher (au sens de l'article R. 111-22 du code de l'urbanisme) ou l'emprise au sol (au sens de l'article R. 420-1 du même code) est supérieure ou égale à 40 000 m².

1.3.1.2 Répartition de la réalisation des équipements publics

La détermination des participations à la réalisation d'équipements publics exigibles lors de la délivrance des autorisations de construire ou d'utiliser le sol est essentielle pour le financement de la zone d'aménagement concerté (ZAC). Il ressort de la réponse de l'ancien maire que les lots « *ont été aménagés avec toutes les conséquences qui en découlent* ». Sans contester cette précision, la chambre considère qu'il importe de distinguer les équipements publics et les aménagements privés réalisés, à l'intérieur des lots par les acquéreurs. En effet, la commune a choisi comme mode de financement celui de la « charge foncière ». Elle a mis le coût des équipements publics à la charge de l'aménageur (voie et réseaux intérieurs à la zone, aires de stationnement, espaces verts), qui pouvait ensuite les répercuter auprès des acquéreurs des terrains viabilisés par ses soins. Pendant la durée de vie de la ZAC, l'aménageur est exonéré de taxe d'aménagement. Comme l'indique l'ancien maire dans sa réponse, ce type de montage est utilisé pour l'aménagement d'autres zones d'activités économiques.

Conformément au dossier de réalisation, les principaux équipements publics ont été réalisés par Bressuire dans le cadre d'un marché unique de travaux passé en 2014⁷¹ d'un montant de 298 576,08 €. Les acquéreurs des lots procèdent aux aménagements internes.

Pour le « macro-lot n° 6 »⁷², la commune est restée maître d'ouvrage et en a confié l'aménagement à une entreprise dans le cadre d'un contrat de concession. Le coût prévisionnel des travaux de viabilisation, non engagés au 15 juin 2023, a été fixé à 1 115 000 €⁷³. À la mi-2023, aucun de ces terrains n'avait été commercialisé⁷⁴. La maire a indiqué que le preneur du lot n° 6 envisageait le dépôt du permis de construire en décembre 2023.

Les équipements publics portés par la commune concernaient la réalisation du golf de 18 trous, d'un practice, d'un parcours compact de neuf trous, de la voirie primaire de desserte des îlots et ses réseaux, et de certains ouvrages directement insérés dans le golf (réseaux d'eaux pluviales et d'assainissement). La commune en évaluait le coût global à 2,6 M€.

Les lotisseurs retenus pour réaliser les équipements des différents macro-lots réalisent l'ensemble des réseaux propres à leur lot, en tenant compte des besoins des macro-lots environnants, ainsi que les voiries secondaires et divers espaces publics (espaces verts et aménagements urbains). Ils doivent se conformer à un cahier de recommandations et de prescriptions architecturales et paysagères, dont la commune indique qu'il s'est appliqué à compter de la première vente de lots et qu'il a été modifié le 17 avril 2023. Ce document définit les règles d'aménagement applicables aux différents macro-lots, avec des adaptations ou des exigences liées à l'exposition du site.

⁷¹ Marché unique de travaux de terrassement et de réseaux d'eaux usées et pluviales n° 14-017.

⁷² Un macro-lot ou îlot permet de réaliser une opération de construction ou d'aménagement sur un ténement foncier unique formé de plusieurs entités (article L. 151-27 du code de l'urbanisme).

⁷³ Source : bilan prévisionnel arrêté au 15 juin 2023 par le concessionnaire du macro-lot n° 6.

⁷⁴ Source : compte rendu annuel à la collectivité remis en juin 2023 par le concessionnaire à la ville.

1.3.2 Une commercialisation étalée dans le temps portée par un unique acquéreur

La commune n'a pas confié l'aménagement de la zone à un concessionnaire, à l'exception du « macro-lot n° 6 » précité⁷⁵. Elle a assuré directement la maîtrise d'ouvrage des travaux des voies publiques d'accès et des réseaux. Son objectif était de céder de façon progressive des îlots ou « macro-lots » à des promoteurs qui procéderaient à leur division foncière et aux aménagements privés avant de les revendre par parcelles.

La municipalité escomptait une commercialisation dans un délai de sept à dix ans, soit au plus tard en 2025. Une seule autre discussion était en cours « avec deux clients intéressés pour le projet de résidence seniors »⁷⁶. La collectivité a indiqué que le projet de résidence senior ferait l'objet, en décembre 2023, d'un dépôt de permis de construire par la société intéressée.

Par un acte notarié du 24 octobre 2016, la commune vendait à une société constituée le 4 janvier 2016 par un promoteur établi dans le Bocage-Bressuirais une première tranche de cinq hectares baptisée « Terrasses du Golf », située au cœur de ce qui allait devenir le golf, pour un montant de 573 496 € dont une somme de 543 496 € payable à terme, sans intérêt, en fonction des réalisations des ventes des lots issus de la création du lotissement par l'acquéreur⁷⁷ :

- 160 000 € lors de la vente définitive du huitième lot issu de la création du lotissement par l'acquéreur ;
- 190 000 € lors de la vente du 13^e lot ;
- le solde à la vente du 18^e lot.

En 2017, un paiement d'un montant de 50 000 € est intervenu « sur le premier versement de 160 000 € »⁷⁸. Le dernier paiement, d'un montant de 120 000 €, est intervenu fin 2021⁷⁹, bien après l'échéance envisagée par l'acquéreur. Celui-ci avait indiqué à la presse en 2015 : « Nous espérons tout vendre d'ici deux ans »⁸⁰. Il ressort des réponses de l'ordonnateur et de son prédécesseur que l'objectif initial de remplir la zone en dix ans avait été retardé par trois facteurs : les « périodes de latence » inhérentes à toute opération complexe de ce type, la crise sanitaire et les conditions d'obtention de crédits immobiliers récemment devenues plus difficiles.

La commune a vendu les terrains nus à 22 € le mètre carré⁸¹. L'acquéreur les a viabilisés. Il les a revendus par parcelle, d'une surface unitaire comprise entre 350 et 1 250 m² par l'intermédiaire d'une agence immobilière.

Le prix de vente, exonéré de taxe locale d'aménagement, était supérieur à la moyenne constatée aux environs. Un prix d'appel de 29 500 € toutes taxes comprises a été proposé pour une parcelle de 350 m². Le prix de cession effectif en 2016 a été de 18,50 € le m², inférieur au prix d'équilibre de 21 € estimé par l'ordonnateur⁸². La commune a précisé qu'il « s'agissait d'un prix d'appel pour un premier aménageur sur la zone. Depuis, les deux négociations ont été engagées à 22 € hors taxes et 25 € hors taxes le m². La première vente a été soumise à la TVA sur marge. Les ventes suivantes le sont à la TVA sur prix, à 20 % ». L'ancien maire indique

⁷⁵ Concession d'aménagement du macro-lot n° 6, marché 2936114 du 28 juillet 2017.

⁷⁶ Source : La Nouvelle-République du 4 novembre 2015.

⁷⁷ Acte notarié du 24 octobre 2016, page 4.

⁷⁸ Libellé du titre de recettes n° 3 du 28 août 2017 à l'encontre de CDJM promotion au compte « 2764 – créances sur particuliers et autres personnes de droit privé » du budget annexe Les-Villages-du-golf.

⁷⁹ Titre de recettes n° 7 du 14 décembre 2021 imputé au c/2764 du budget annexe.

⁸⁰ Source : La Nouvelle-République du centre-ouest du 4 novembre 2015.

⁸¹ Source : procès-verbal de la séance du conseil municipal du 8 février 2016, page 14.

⁸² Source : réponse du 29 juin 2023 à la demande n° 4.

également que « le prix de référence, aujourd'hui de 21,20 € HT le m² intègre le coût résultant du golf (compte tenu de la subvention d'investissement d'un montant d'un million d'euros accordée par la communauté d'agglomération) et les frais financiers ». Selon lui, compte tenu de l'inflation, cela « confortera l'équilibre du budget annexe ».

Depuis 2016, une seule société a fait l'acquisition de terrains, en 2016 puis en 2023. Deux délibérations du 20 février 2023 et du 22 mai 2023 ont validé la vente d'une autre partie de la zone à la même société acquéreuse en autorisant également un paiement du prix (638 643 €) en plusieurs échéances.

Le plan local d'urbanisme intercommunal, entré en vigueur à compter du 3 janvier 2022, a reclassé comme agricoles des terrains destinés à agrandir éventuellement le golf. La collectivité précise avoir décidé en 2021, par suite de l'abandon du projet d'extension, de transférer au budget principal ces terrains loués à des agriculteurs⁸³. D'une superficie globale de 287 319 m², ces parcelles avaient été acquises en bloc. La chambre constate donc que, sur un total de 694 000 m² de parcelles achetées en 2014 pour être aménagées, 41,4 % d'entre elles ne sont pas constructibles. La commune souligne sur ce plan qu'il n'est pas toujours possible d'acquérir seulement une partie d'une parcelle agricole.

1.3.3 Gestion du golf

1.3.3.1 Présentation générale

Le golf a été construit par la commune et mis en service en 2016. Celle-ci le loue à une régie *ad hoc* qu'elle a constituée et qui l'exploite. Le montant de la carte d'abonnement annuel est fixé à 700 € hors taxes pour une durée de six ans, conformément à l'engagement pris par la régie auprès de la commune⁸⁴.

Un golf 18 trous, est implanté, à Cholet, à 35 km de Bressuire (1 198 € d'abonnement annuel). Des golfs 18 trous plus éloignés existent à Mignaloux-Beauvoir (Grand-Poitiers) et à Niort. L'instruction n'a pas établi si une étude de marché avait été réalisée en amont pour apprécier les répercussions d'une nouvelle offre au regard des équipements existants. Selon les données communiquées, le nombre d'abonnés est passé de 186 en 2015, à 225 en août 2017 et s'élevait à 289 au 31 août 2023.

La régie d'exploitation du golf 18 trous de Bressuire, dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, est liée à la commune⁸⁵. La maire est présidente de son conseil d'administration. Le directeur des ressources humaines de la ville en est l'ordonnateur à temps partiel, à raison d'une heure hebdomadaire, dans le cadre d'une convention de mise à disposition du 23 octobre 2020⁸⁶. La régie compte six salariés, certains ayant été transférés en 2016 par l'association « Golf du Bocage-Bressuirais » dans les conditions prévues par la loi⁸⁷.

⁸³ Délibération n° 21115 du 28 juin 2021.

⁸⁴ Délibération du conseil d'administration de la régie n° 2017-23 du 19 septembre 2017.

⁸⁵ Compte tenu des dispositions de l'article L. 2221-10 du CGCT.

⁸⁶ Conformément à un arrêté de la présidente de l'établissement public du 6 septembre 2020 et à une délibération n° 20123 du conseil municipal du 14 septembre 2020.

⁸⁷ L'article L. 1224-3 du code du travail impose à un établissement public reprenant une activité exercée par une entité économique employant des salariés de droit privé de proposer aux salariés de celle-ci un contrat de droit public reprenant les clauses substantielles de leur contrat, notamment concernant la rémunération.

La commune gère une école de golf, qui utilise le practice et le *pitch and putt*. L'éducateur golfique est salarié de la commune. Bressuire perçoit donc les recettes liées aux abonnements pour le practice, les cours de golf et la vente des seaux de balles.

1.3.3.2 Une gestion raisonnée des terrains

La collectivité précise que « *la surface maximale à arroser est de 27 400 m², sur 588 000 m² d'emprise du golf (4,64 % maximum et 2,32 % au minimum en période de sécheresse)* ». En période sèche, elle donne la priorité aux greens. Selon elle, le besoin en arrosage ne dépasserait pas 20 000 m³. La ressource en eau provient de la récupération des eaux pluviales. Lorsque les habitations seront construites, les eaux de pluie seront également récupérées au niveau de leurs toitures⁸⁸. Sur son emprise, un seul hectare est arrosé et pour les hectares restants elle envisage d'utiliser des graminées résistantes à la sécheresse. Depuis 2020, le golf a été également autorisé à utiliser les eaux épurées issues de la station d'épuration⁸⁹.

Dès la mise en service du golf en 2016, la régie a eu l'objectif de ne pas utiliser de produits phytosanitaires. En 2022, une partie du green a été touchée par une maladie affectant le gazon et laissant apparaître des taches jaunies. Pour la traiter la régie a eu recours à des biostimulants pour renforcer la plante⁹⁰. Elle anticipe ainsi l'interdiction des phytosanitaires à l'ensemble des terrains sportifs à compter du 1^{er} janvier 2025.

1.3.3.3 Un club-house géré dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif

En 2016, après avoir lancé une consultation⁹¹, Bressuire concluait avec une entreprise un bail emphytéotique administratif d'une durée de 24 ans à compter du 1^{er} octobre 2016, avec une convention de mise à disposition⁹², concernant un terrain nu de 4 140 m² situé au lieu-dit Grand-Puchaud afin d'y construire un club-house d'une surface de 652,94 m².

En droit un bail emphytéotique peut être conclu pour confier une mission de service public ou une opération d'intérêt général relevant de la compétence de la personne publique propriétaire⁹³.

La commune considère que, comme les autres club-houses qu'elle met à disposition d'associations sportives (football, rugby, basket), celui de la ZAC Les-Villages-du-golf relève d'une activité d'intérêt général. En effet, outre le restaurant-bar « *loué à un exploitant privé pour 19 200 € hors taxes par an et un pro shop (vente de matériel de golf) à une société spécialisée pour un loyer de 6 967 € HT par an* », relevant du domaine concurrentiel pour 1/3 des surfaces, l'immeuble est affecté aux deux tiers à d'autres usages (vestiaires, toilettes, locaux de la régie d'exploitation, régie administrative École de golf, club-house, lieux de stockage et salle de réunion pour l'association Golf Club du Bocage Bressuirais).

⁸⁸ Source : mémoire en réponse du maire aux observations du commissaire enquêteur du 28 août 2014.

⁸⁹ Source : article de La Nouvelle-République, 28 juillet 2022.

⁹⁰ Source : ibidem.

⁹¹ Avis d'appel public à la concurrence publié dans le Courrier de l'Ouest (édition des Deux-Sèvres) et dans la Nouvelle-République du 16 avril 2015 et parution multimédia auprès de GA Web Officielles le même jour, dans les conditions prévues à l'article R. 1311-2 du CGCT. Compte tenu du montant des travaux, il n'y a pas eu de publication au bulletin officiel des annonces de marchés publics, ni au Journal Officiel de l'Union européenne.

⁹² Acte notarié du 6 juillet 2016 conformément à des délibérations du 6 juillet 2015 et du 27 juin 2016.

⁹³ Article L. 1311-2 et L. 1311-3 du CGCT.

L'enveloppe du bail emphytéotique administratif a été fixée à 612 000 € toutes taxes comprises, englobant les études, les travaux et les honoraires. Les frais de viabilisation ont été pris en charge par le budget communal⁹⁴.

La commune règle à l'emphytéote un loyer annuel de 30 750 € hors taxes. Il ressort des réponses apportées que, déduction faite des sommes versées par l'exploitant privé au titre du restaurant-bar, le solde net du loyer du bâtiment correspondant à la partie spécifique vestiaires-sports-loisirs s'élève à 4 583 € hors taxes par an pour Bressuire.

Contrairement au marché de partenariat⁹⁵ dont il est proche, le bail emphytéotique administratif avec convention de mise à disposition (BEA/CMD) n'est pas subordonné à « *une évaluation préalable (...) faisant apparaître les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif qui conduisent la personne publique à engager la procédure de passation d'un tel contrat* ». En conséquence, la commune n'a pas réalisé une évaluation préalable.

La convention de mise à disposition a prévu le règlement, par l'emphytéote, d'une redevance d'occupation du domaine public d'un montant annuel de 600 € toutes taxes comprises⁹⁶. La chambre rappelle qu'une telle redevance doit tenir compte des « *avantages de toute nature* » conférés au preneur par l'occupation⁹⁷. Elle doit être fixée en fonction de la valeur locative d'une propriété privée comparable à la dépendance du domaine public en question et de l'avantage que constitue le fait d'être autorisé à jouir de façon privative du domaine public⁹⁸. La collectivité a indiqué, dans sa réponse, que la surface de plancher étant de 600 m², le montant de la redevance a été fixé à 1 € du m², en soulignant qu'il s'agissait d'un terrain nu et que, par comparaison, le loyer annuel d'un terrain agricole s'élève à 0,02 € le m².

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Avec une organisation institutionnelle reposant sur un centre-ville et huit communes déléguées, Bressuire constitue un pôle structurant du nord Deux-Sèvres, bénéficiant des retombées économiques et touristiques des départements limitrophes du Maine-et-Loire et de la Vendée. Cela lui confère un rôle pivot dans le développement des infrastructures de mobilité (route nationale 149, liaison ferrée, voies vertes, transports en car). Bien que située en territoire rural, Bressuire se caractérise également par une forte tradition entrepreneuriale. Ce dynamisme économique et la mise en service en 2017 du centre hospitalier nord Deux-Sèvres dans une commune voisine stimulent la démographie locale et, par conséquent, la demande de logements et de services répondant aux besoins de nouveaux actifs notamment dans le domaine de l'enfance.

En matière d'habitat, la commune développe, sous l'égide de la communauté d'agglomération compétente, une politique adaptée aux spécificités bressuiraises. Parallèlement aux dispositifs de redynamisation du centre, regroupés au sein du contrat Action cœur de ville signé avec l'État, elle réalise, de façon régulière, des investissements au niveau des communes déléguées, tant en équipements publics qu'en lotissements d'habitations.

⁹⁴ Source : procès-verbal de la séance du conseil municipal du 26 juin 2016, page 7.

⁹⁵ Article L. 1112-1 du code de la commande publique.

⁹⁶ Prévue à l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

⁹⁷ Article L. 2125-3 du CG3P.

⁹⁸ Tribunal administratif de Nice, 13 février 2007, requête n° 0505300, *Société Banana Tree*, cour administrative d'appel de Lyon, 12 juillet 2007, requête n° 06LY02105, *ville de Lyon*.

La commune a saisi l'opportunité du prolongement de la route nationale 149 en 2X2 voies Nantes-Poitiers, pour engager la réalisation d'une zone d'aménagement concerté associant un golf communal 18 trous et des îlots résidentiels. Ce projet disposait de plusieurs atouts en termes qualitatifs. La proximité de la RN 249 offre une accessibilité à un axe menant vers Cholet, dans le Maine-et-Loire, et Nueil-les-Aubières, pôle d'attractivité de la communauté d'agglomération. D'un point de vue urbanistique, il complète les opérations menées au centre-ville pour en renforcer l'attractivité.

2 DES RELATIONS AVEC LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU BOCAGE-BRESSUIRAIS EN COURS D'ÉVOLUTION

2.1 Une répartition complexe des interventions des deux entités

2.1.1 Une forte présence communale dans des domaines de compétence communautaire

La CA2B assure les compétences dévolues à titre obligatoire. Pour l'exercice de certaines d'entre elles, les équipements et les actions y concourant ont fait l'objet de déclarations d'intérêt communautaire⁹⁹, modifiées au fil du temps pour tenir compte de nouveaux transferts de compétences¹⁰⁰. Bressuire, comme les autres communes membres du groupement, continue d'assumer matériellement des missions transférées ou d'attribuer des soutiens financiers.

2.1.1.1 Des actions, relevant du champ communautaire, portées par Bressuire

La communauté d'agglomération est compétente dans le domaine de l'enfance (âge de scolarisation) pendant le temps périscolaire comprenant l'accueil de loisirs sans hébergement sur les temps extrascolaires et l'accueil périscolaire, hors temps d'activités périscolaires issus du décret du 24 janvier 2013¹⁰¹ et temps de pause méridien et repas. Pour autant, la commune continue d'intervenir pour l'accueil de loisirs sans hébergement et organisation des loisirs périscolaires des enfants en âge d'être scolarisés, ainsi qu'en matière de petite enfance.

La communauté d'agglomération subdélègue à plusieurs communes, dont Bressuire, la gestion des activités périscolaires et des mercredis. La convention initiale, qui arrivait à échéance

⁹⁹ La notion d'intérêt communautaire peut se définir comme la ligne de partage, au sein d'une compétence, entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux maintenus au niveau communal. Elle est significative de l'ambition de celle-ci de remplir pleinement son rôle en matière de développement et d'aménagement de son espace (Circulaire du ministre de l'Intérieur du 5 juillet 2001 relative à la mise en œuvre de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, NOR INTB01100197C).

¹⁰⁰ En application de la loi du 7 août 2015 « NOTRe » (exemple : politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales, délibération n° 2018-239 du conseil communautaire du 6 novembre 2018).

¹⁰¹ Il s'agit des « nouvelles activités périscolaires », facultatives instituées par le décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires.

le 31 décembre 2021, a été renouvelée pour la période du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2023¹⁰².

Enfin, la communauté d'agglomération délègue à la commune la gestion de bâtiments déclarés d'intérêt communautaire (cf. *infra* 2.3.1.3).

2.1.1.2 Une contribution substantielle de Bressuire à la gestion des eaux pluviales

Pour l'entretien des réseaux unitaires d'eaux pluviales, devenu de plein droit compétence communautaire depuis le 1^{er} janvier 2020¹⁰³, la commune continue de contribuer, comme les autres communes, au financement des travaux du réseau de collecte, par fonds de concours (environ 115 000 € au titre du programme 2022, soit la moitié du coût des travaux envisagés¹⁰⁴).

L'ordonnateur explique que, pour facturer aux usagers de l'assainissement le coût réel du service, Bressuire et les autres communes de l'ex-territoire de Cœur-du-Bocage réglaient, avant 2014, au budget assainissement intercommunal un coût d'entretien fonction du linéaire en service. Lors de la création de la communauté d'agglomération, cette contribution historique n'a pas été étendue à tout son périmètre et l'entretien des réseaux d'eaux pluviales entrés dans le champ communautaire est resté communal. La chambre invite la commune à clarifier ce dispositif avec la CA2B.

2.1.2 Des exemples significatifs de partages de compétences

2.1.2.1 Équipements culturels et sportifs

Le champ des équipements déclarés d'intérêt communautaire a fait l'objet d'ajustements au fil du temps, en fonction de la complexité technique des sites¹⁰⁵.

¹⁰² Délibération du 11 avril 2022.

¹⁰³ En application de la loi n° 2018-702 du 3 août 2018.

¹⁰⁴ Délibération du conseil communautaire du 22 mars 2022.

¹⁰⁵ Source : rapport d'observations définitives relatif à la communauté d'agglomération du 3 mai 2023, point 1.2.1.2.

En matière culturelle, la compétence communale recouvre les manifestations locales (les comités des fêtes sont financés par les communes) et l'organisation d'expositions¹⁰⁶. Dans le domaine sportif, la commune a conservé la gestion de tous ses stades et notamment, malgré le rayonnement de cet ensemble au-delà de Bressuire, du golf 18 trous communal qu'elle a créé.

Ont été déclarés d'intérêt communautaire, au niveau de Bressuire, les équipements culturels et sportifs suivants¹⁰⁷ :

- le théâtre ;
- le musée ;
- la salle de spectacles Bocapôle, mise en service en 2006, et son pôle de matériels ; toutefois, selon les indications fournies, la ville assure l'entretien des espaces verts du parking du Bocapôle, celui-ci étant d'intérêt communautaire¹⁰⁸ ;
- le conservatoire de musique ;
- la création, l'extension, l'aménagement, l'entretien et l'exploitation de bibliothèques et de médiathèques ;
- la gestion locative du cinéma de Bressuire dans le respect du bail à construction ;
- le centre aquatique ;
- le centre départemental de tennis.

En revanche, la ludothèque dont les travaux seront engagés prochainement sera communale.

Enfin, le partage du centre de tennis entre Bressuire et la CA2B a été modifié¹⁰⁹. En décembre 2022, la restructuration de l'équipement et son extension ont nécessité une modification du périmètre reconnu d'intérêt communautaire, soit une surface totale de 8 606,99 m²¹¹⁰. La répartition entre les superficies communale et communautaire a été revue en réduisant ce dernier. Le coût du projet, estimé à 3,3 M€ en décembre 2019, est passé fin 2022 à 6,3 M€ ce qui a engendré une augmentation de la contribution financière communale. Le financement a été partagé en trois parts égales : 2,65 M€ de subventions, 2,24 M€ réglés par Bressuire (dont 909 000 € de fonds de concours) et 1,33 M€ pour la communauté d'agglomération. Le coût total s'est finalement élevé à 6,5 M€.

¹⁰⁶ Délibération du conseil communautaire n° 2015-370 du 10 décembre 2015.

¹⁰⁷ Délibérations du conseil communautaire n° 2018-090 du 15 mai 2018 et n° 2018-240 du 6 novembre 2018.

¹⁰⁸ La commune y a réalisé des travaux en 2016, pour 4 640,48 € (source : rapport sur le compte administratif 2016 du budget principal, page 24).

¹⁰⁹ Délibération n° 2021-039 du 16 mars 2021.

¹¹⁰ Délibération du conseil municipal n° 23064 du 23 avril 2023 approuvant le procès-verbal de mise à disposition avec effet au 14 décembre 2022.

2.1.2.2 Un linéaire de voirie resté principalement communal

En matière de voirie, la communauté d'agglomération¹¹¹ assure seulement la création, les aménagements et l'entretien de voies desservant les zones d'activités économiques. Par suite, les interventions de la commune et de l'intercommunalité sur les voies d'intérêt communautaire sont régies, au cas par cas, par des conventions spécifiques.

Le linéaire de voirie communale représentait 261 kilomètres au 1^{er} janvier 2023, en application d'une délibération du 19 novembre 2023, auxquels s'ajoutent les chemins ruraux. En conséquence, la commune a conservé son personnel de voirie, soit 16 agents sur un total de 130 relevant de la filière technique et évalue à 555 000 € les frais de personnel correspondants en 2022. Il en résulte que les finances communales continuent, comme celles des autres communes de l'agglomération, de prendre en charge une part significative de l'entretien des voiries, à l'exception de celles des zones d'activités économiques.

2.1.2.3 La commune porte la réalisation de deux zones d'aménagement concerté

La communauté d'agglomération a restreint l'intérêt communautaire des zones d'aménagement concerté à celles « *présentant un ou plusieurs équipements publics communautaires et/ou espaces publics communautaires dont la surface est supérieure à 50 % des surfaces totales en équipements de la zone* »¹¹². Un tel critère aboutit à une répartition peu lisible du domaine communal et de l'intérêt communautaire.

La réalisation du pôle d'échange multimodal de la gare de Bressuire¹¹³, classé comme communautaire, a ainsi donné lieu au versement par la commune en 2019 d'un fonds de concours d'un montant de 450 000 € à la communauté d'agglomération, « *afin de compléter le financement de l'opération* »¹¹⁴, dont le coût global s'est élevé à 7 070 394 €.

À l'inverse, la zone d'aménagement concerté des Quatre-saisons, créée en 2022 sur le site d'un ancien collège, et dont les travaux devraient débuter en 2024, est communale. Elle ne comporte pas en majorité d'installations communautaires. Toutefois, elle complète les chantiers engagés dans le cadre du contrat « Action cœur de ville » et est susceptible d'avoir un rayonnement au-delà du territoire communal, via notamment l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes qui y sera édifié.

De même, l'ensemble « Les Villages-du-golf » a été créé par la commune sous forme d'une zone d'aménagement concerté en 2015, avant la définition de l'intérêt communautaire. Pourtant, la fréquentation du golf s'étend aux pratiquants de l'agglomération. Pour sa réalisation, d'un coût total de 2,6 M€, la communauté d'agglomération a octroyé un concours d'un million d'euros.

¹¹¹ La compétence de voirie est obligatoire pour les métropoles et les communautés urbaines. Pour les communautés d'agglomération, seules les voies portant un réseau de transports en commun en site propre relèvent obligatoirement de leur compétence (article L. 5216-5 du CGCT), cas qui ne se présente pas en CA2B.

¹¹² Délibération du conseil communautaire n° 2018-0089 du 15 mai 2018.

¹¹³ Délibération n° 2019-059 du 14 mai 2019.

¹¹⁴ Délibération du conseil communautaire n° 2019-036 du 12 mars 2019.

2.2 Une clarification des relations financières à approfondir

Les relations financières entre la commune et la communauté d'agglomération englobent l'attribution de compensation, la répartition du fonds de péréquation intercommunale et communale, les fonds de concours, le partage de la taxe foncière sur les propriétés bâties afférente aux terrains situés sur les zones d'activités économiques, le reversement, par la commune, du produit de la taxe d'aménagement et le financement des services mutualisés.

Le pacte financier et fiscal de solidarité adopté par la CA2B¹¹⁵ pour la période 2022-2026¹¹⁶ vise à renforcer la mutualisation de services avec les communes et à modifier les niveaux des attributions de compensation. Il prévoit également un partage du produit communal de la taxe foncière sur les propriétés bâties construites dans les années à venir sur les zones d'activités économiques, à raison de 70 % pour les communes et 30 % pour la communauté d'agglomération¹¹⁷. La chambre considère que cette répartition est cohérente avec la détermination des zones d'activités de plein droit communautaires.

2.2.1 Une révision récente et partielle du niveau d'attribution de compensation

L'attribution de compensation octroyée aux communes¹¹⁸ occupe une place centrale dans les relations financières entre Bressuire et la communauté d'agglomération. La détermination du montant de l'attribution de compensation repose sur deux paramètres : les produits de fiscalité professionnelle à la création de l'intercommunalité et l'évaluation des charges transférées par la commune à l'intercommunalité.

Son montant à Bressuire est passé de 2 964 193 € en 2015 à 3 371 223 € au 1^{er} janvier 2021¹¹⁹, soit une hausse de 13,7 %. À compter de 2023, il a été ramené à 3 310 893 € pour prendre en compte le financement des charges du service mutualisé « *application du droit des sols* ». Dans le même temps, le montant global des attributions de compensation versées par le groupement a été porté de 7 596 506,84 € à 7 987 492,95 €, soit une hausse de 5,1 %. Bressuire perçoit l'attribution la plus élevée (42,2 % du total) suivie de la commune de Cerizay (1 975 190,06 €).

¹¹⁵ Article L. 5211-28-4 du CGCT et 2^{ème} alinéa du VI de l'article 1609 nonies C du code général des impôts (issu de l'article 12 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine).

¹¹⁶ Délibération du conseil communautaire du 23 mars 2022.

¹¹⁷ L'article 29 de la loi du 10 janvier 1980 modifié par l'article 108 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 prévoit que « *lorsqu'un groupement de communes (...) crée ou gère une zone d'activités économiques, tout ou partie de la part communale de la taxe foncière sur les propriétés bâties acquittée par l'entreprise implantée sur cette zone d'activités peut être affecté au groupement (...) par délibérations concordantes de l'organe de gestion du groupement (...) et de la ou des communes sur le territoire desquelles est installée la zone d'activités économiques* ».

¹¹⁸ L'attribution de compensation correspond au produit de fiscalité professionnelle revenant à la commune, diminué des charges afférentes aux équipements déclarés d'intérêt communautaire. Dérogatoire du principe de spécialité et d'exclusivité régissant l'intercommunalité à fiscalité propre unique, ce versement est autorisé à condition de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, sans excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire (article L. 5216-5-VI du CGCT).

¹¹⁹ Source : rapport sur le budget primitif pour 2022, page 13.

2.2.1.1 Une absence d'actualisation des bases de fiscalité professionnelle

Les révisions les plus récentes (2020 et 2023) du niveau de l'attribution de compensation de Bressuire n'ont pas pris en compte les éventuelles évolutions des bases de fiscalité professionnelle sur le territoire de la commune.

La commune gagnerait à engager une réflexion sur cet aspect avec la CA2B. Celle-ci a conscience de l'enjeu. Ainsi, le cahier des clauses techniques particulières du marché qu'elle a passé en vue de l'élaboration du pacte financier et fiscal, adopté en 2022, en fait état. « *Le questionnement porte sur la composante fiscale dont l'assiette repose sur des ressources calculées il y a parfois plus de 30 ans, alors que les bases ont depuis bien sûr évolué. Ces interrogations pourraient paraître légitimes, puisqu'on constate aujourd'hui que certaines communes profitent toujours d'attribution de compensation très élevées alors que les entreprises sources autrefois de grosses recettes fiscales ont disparu. D'autres communes ont, elles, vu leurs zones économiques se développer très largement sans finalement en recueillir tous les fruits* »¹²⁰.

2.2.1.2 Une évaluation des charges transférées ayant fait l'objet d'ajustements ponctuels en 2020 et en 2023

Les attributions de compensation arrêtées en novembre 2014, à la création du groupement, avaient été calculées à partir des attributions en vigueur en 2013 au sein des communautés de communes fusionnées en retranchant les montants de charges transférées par les communes à la nouvelle communauté d'agglomération. Pour cela, la commission d'évaluation des charges transférées avait retenu les principes suivants¹²¹ :

- calcul de la moyenne des charges transférées sur les trois derniers exercices connus, 2011, 2012 et 2013, avec une « clause de revoyure » pour 2015 ;
- maintien de la contribution au service départemental d'incendie et de secours pour les communes qui en assuraient directement le versement en 2013 ;
- pas de transfert de charges afférentes à l'entretien des réseaux unitaires d'eaux pluviales en raison de l'impossibilité de les distinguer des dépenses de voirie ;
- pas de transfert pour les subventions versées aux associations sportives dont l'action s'inscrit dans le cadre des statuts de la communauté d'agglomération au motif qu'une subvention n'est pas pérenne ;
- pas de transfert de charges dont les montants étaient limités (fourrière animale).

Au début de 2020, la communauté d'agglomération a révisé les attributions de compensation¹²². Cela s'est traduit par une augmentation de 407 029,51 € de l'attribution versée à Bressuire.

En 2023, hormis une réduction de 60 330 € de l'attribution de compensation revenant à la commune par suite de la mise en œuvre du service commun mutualisé « application du droit

¹²⁰ Source : marché public de prestation intellectuelle n° 2021-14-MAP2 « actualisation du pacte financier et fiscal de la communauté d'agglomération du Bocage-Bressuirais », cahier des clauses techniques particulières, point 2, a, page 6.

¹²¹ Source : rapport de la commission locale d'évaluation des charges transférées du 29 octobre 2014.

¹²² Délibération du conseil communautaire du 18 février 2020 prise sur le fondement d'un rapport de la commission locale d'évaluation des charges transférées du 22 janvier 2020.

des sols », aucune autre révision n'est intervenue. La répartition du coût du service entre chaque commune et le Bocage-Bressuirais a été arrêté en fonction du nombre de permis de construire instruits (70 %) et du nombre d'habitants (30 %). Ce coût est imputé directement sur l'attribution de compensation et actualisé annuellement en fonction du coût effectivement constaté¹²³.

Plusieurs éléments n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation de charges transférées : les subventions aux associations sportives intervenant dans le cadre d'une mission d'intérêt communautaire, l'entretien des réseaux unitaires d'eaux pluviales et le portage de repas à domicile. Pour ce dernier, le montant de charges transférées a été fixé à zéro euro au motif que le service était « *appelé à devenir équilibré* ». La charge nette de recettes du service de portage de repas était évaluée à 29 497 €¹²⁴. La commune le confirme tout en précisant qu'il avait été décidé de ne pas imputer de charge transférée sur le montant de l'attribution de compensation car, selon les prévisions de l'époque, cette activité ne devait plus générer d'excédent. Les résultats constatés au niveau du service « portage de repas », désormais rattaché au centre intercommunal d'action sociale ne permettent pas de savoir si le choix arrêté à l'époque était justifié d'un point de vue financier.

En conclusion, la remise à plat des charges transférées et, par conséquent, du niveau de l'attribution de compensation versée à Bressuire est restée partielle, malgré les ajustements récents de 2020 et 2023.

2.2.2 Autres flux financiers entre Bressuire et la CA2B

2.2.2.1 Des fonds de concours gérés selon des règles complexes

Les conditions d'octroi des fonds de concours n'appellent pas d'observation de régularité¹²⁵. Cependant, les modalités d'attribution sont complexes et le règlement des fonds de concours, adopté en 2015, a été modifié à plusieurs reprises.

La commune a perçu des fonds de concours pour 1 M€ pour la réalisation de la zone d'aménagement concerté Les villages-du-golf, imputé au budget annexe éponyme. En 2019, elle a contribué, à hauteur de 450 000 €, au financement de l'opération du pôle d'échange multimodal sous maîtrise d'ouvrage communautaire. L'ordonnateur estime que l'implantation de l'équipement à Bressuire justifiait une telle contribution. Chaque année, elle verse au groupement des fonds de concours pour la réalisation de réseaux d'eaux pluviales : 53 158,76 € en 2022, 45 900 € en 2023¹²⁶. En 2022, elle en a versé pour contribuer à la pose de conteneurs externes d'ordures ménagères (43 520 €), relevant de la compétence communautaire. Enfin, en 2023, elle a accordé des fonds de concours pour la réalisation d'une partie du centre régional de tennis et de la résidence habitat jeunes (160 000 €).

En 2023, la communauté d'agglomération a adopté un nouveau règlement. Les sommes attribuées à Bressuire s'élèvent à 20 000 € dans le cadre d'une « part forfaitaire prime ruralité » et à 314 612 € au titre de la prime à l'habitat. En outre, la commune avait prévu, dans son budget

¹²³ Délibération n° 22248 du conseil municipal du 12 décembre 2022.

¹²⁴ Source : ibidem, page 14. Ce montant correspondait à la moyenne constatée de 2011 à 2013.

¹²⁵ Selon l'article L. 5216-5 du CGCT, les fonds de concours sont réservés au fonctionnement des bâtiments et non à l'activité qu'ils accueillent. Dérogatoire du principe de spécialité et d'exclusivité régissant l'intercommunalité à fiscalité propre unique, ils sont autorisés à condition de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, sans excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire.

¹²⁶ Délibération n° 23106 du 19 juin 2023.

2023, de verser à la communauté d'agglomération 1 345 900 € pour financer la réalisation de projets spécifiques :

- 850 000 € pour la partie du centre régional de tennis relevant de sa compétence ;
- 450 000 € pour le projet d'habitat jeunes ;
- 45 900 € pour les réseaux d'eaux pluviales¹²⁷.

2.2.2.2 Convention de partage du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties afférent aux implantations situées sur les zones d'activités économiques

Conformément au nouveau pacte financier et fiscal, et dans le cadre fixé par la loi¹²⁸, la commune a signé avec la communauté d'agglomération une convention prévoyant qu'elle reverserait à celle-ci, à partir de 2024, 70 % des produits supplémentaires de la taxe foncière bâtie sur les zones communautaires selon une répartition modifiée¹²⁹.

Les produits supplémentaires de la taxe sur le foncier bâti sur les zones communautaires sont uniquement ceux issus des constructions nouvelles ou des extensions de bâtiments de zones économiques.

La revalorisation annuelle du montant des bases des valeurs locatives des constructions existantes sur les zones d'activités économiques n'est pas soumise au reversement des 70 %. La commune estime que les répercussions financières de ce dispositif sont difficiles à estimer, dans la mesure où elles n'auront d'effet mesurable que dans deux ans.

2.2.2.3 Reversement, à partir de 2023, du produit de la taxe d'aménagement afférente aux zones d'activités communautaires

Jusqu'en 2022, la commune conservait l'intégralité du produit de la taxe d'aménagement. En effet la loi prévoyait seulement que « *tout ou partie de la taxe perçue par la commune [pouvait] être reversée à l'établissement public de coopération intercommunale (...) dont elle est membre, compte tenu de la charge des équipements publics relevant, sur le territoire de cette commune, de leurs compétences* »¹³⁰.

Depuis 2022, la commune est tenue de reverser à la communauté d'agglomération tout ou partie de la taxe d'aménagement, compte tenu de la charge des équipements publics assumés par chacune des deux entités¹³¹. Conformément à ces dispositions, reprises dans le pacte financier et fiscal de solidarité 2022-2026 de la communauté d'agglomération, le conseil municipal de Bressuire s'est prononcé en faveur du reversement à partir de 2023, du produit de la taxe d'aménagement perçu sur les constructions de bâtiments sur « *les zones communautaires* »¹³².

¹²⁷ Source : réponse à la demande de renseignements n° 2 du 7 juin 2023.

¹²⁸ L'article 29 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale, modifié par l'article 108 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

¹²⁹ Délibération n° 22244 du 12 décembre 2022.

¹³⁰ Article L. 331-2 du code de l'urbanisme dans sa version issue de l'article 89 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, abrogé par l'ordonnance n° 2022-883 du 14 juin 2022 par suite du transfert de la gestion de la taxe d'aménagement à la direction générale des finances publiques.

¹³¹ Article 109 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

¹³² Délibération n° 22243 du 12 décembre 2022.

2.3 Un schéma de mutualisation en cours de refonte

2.3.1 Des mises à disposition réciproques de services et des délégations de gestion

2.3.1.1 Des mises à disposition descendantes et ascendantes

Le schéma de mutualisation des services communs mis en œuvre par la communauté d'agglomération prévoit des mises à disposition de services, dans un sens ascendant, des communes vers la communauté d'agglomération, ou descendant. Bressuire bénéficie de mises à disposition de services ou de moyens communautaires pour :

- la gestion mutualisée des matériels et organisation par pôles territoriaux, dans le cadre d'une entente constituée en 2017 par six communes membres dont Bressuire ;
- l'instruction des autorisations du droit des sols¹³³ : depuis l'entrée en vigueur en 2022 du plan local d'urbanisme intercommunal, Bressuire dispose comme les autres communes adhérentes d'un accès à un logiciel commun, utilisé également par les opérateurs de réseaux et les services de l'État (gestion des documents d'urbanisme) ;
- l'utilisation d'un logiciel métier enfance, déployé par la communauté d'agglomération (enregistrement des dossiers, des présences prévisionnelles et effectives, facturation) et réalisation du projet éducatif de territoire communautaire (pour les 3-12 ans) ;
- un service commun en matière de téléphonie et d'informatique¹³⁴, avec quatre agents municipaux bressuirais affectés à 100 % de leur temps (trois de catégorie C et un B), intégrés aux effectifs intercommunaux.

Bressuire n'utilise pas tous les services mis à disposition par l'intercommunalité. Elle élabore le document unique d'évaluation des risques professionnels¹³⁵ utilisé pour le programme annuel de prévention des risques¹³⁶, tenu à la disposition des agents¹³⁷, contrairement à d'autres communes qui ont recours au service communautaire dédié. Inversement les communes membres, dont Bressuire, mettent leurs services techniques à disposition du Bocage-Bressuirais, qui en est dépourvue¹³⁸.

¹³³ La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové ayant mis fin, à compter du 1^{er} juillet 2015, à la mise à disposition gratuite des services de l'État pour l'instruction des autorisations d'urbanisme pour toutes communes compétentes peuplées de plus de 10 000 habitants ou membre d'une intercommunalité compétente de plus de 10 000 habitants.

¹³⁴ Délibération du conseil communautaire n° 2017-188 du 26 septembre 2017.

¹³⁵ Prévu par le décret n° 2001-1016 du 6 novembre 2001.

¹³⁶ Article R. 4121-3 du code du travail.

¹³⁷ Article R. 4121-4 du code du travail.

¹³⁸ Délibération du conseil communautaire n° 2016-272 du 22 novembre 2016.

Des conventions ont été signées à cet effet entre la commune et son intercommunalité, notamment pour la réalisation de travaux sur des bâtiments d'intérêt communautaire. Il est difficile de tirer des constats des flux financiers entre les deux entités tels qu'ils sont retracés dans la comptabilité générale de Bressuire, eu égard à leur grande disparité.

Tableau n° 3 : **comptes de frais de personnels mis à disposition par ou auprès de la CA2B en € (services mis à disposition et agents mis à disposition)**

Comptes	2021	2022	2023
62876 – remboursements de frais au groupement à fiscalité propre de rattachement (GFP) (*)	43 253,78	36 831,04	51 000,00
70846 – mise à disposition de personnels auprès du GFP de rattachement (**)	47 045,29	50 909,15	55 000,00
70876 – autres produits – remboursement de frais par le GFP de rattachement (***)	25 127,00	10 543,22	22 500,00
Somme nette récupérée par la ville (c/70846 + c/70876 – c/62876)	28 919,51	24 621,33	26 500,00

Source : comptes de gestion du budget principal

(*) sommes versées par la commune à l'agglomération au titre de l'abonnement à office 365 et de téléphone.

(**) remboursement des frais afférents à un agent municipal mis en totalité à disposition du groupement

(***) versement par communauté d'agglomération d'une somme de 1 € par habitant et facturation de prestations par la commune de Bressuire.

2.3.2 Des prestations réciproques facturées de façon asymétrique

Un coût unitaire de fonctionnement a été institué par la communauté d'agglomération, en accord avec la commune, tant pour les mises à disposition de services que pour les délégations de gestion¹³⁹. Pour chaque agent, sont pris en compte des coûts directs (salaire brut plus charges patronales) et indirects (assurance statutaire, centre national d'action sociale notamment) dont sont déduites les éventuelles recettes.

Pour autant, le calcul des versements à la commune au titre des délégations de gestion ne reflète pas la réalité des coûts. Les sommes réglées par la communauté d'agglomération à Bressuire correspondent aux charges transférées telles qu'elles avaient été évaluées par la commission locale en octobre 2014, ce qui revient à les lui rétrocéder.

L'ordonnateur précise que, « *par souci de simplification* », la commune prend en charge directement et assure l'entretien des bâtiments partagés. Cela donne lieu à un remboursement forfaitaire annuel par l'agglomération de 92 666 €, en application d'une convention passée en janvier 2017. L'ordonnateur estime que le montant des dépenses réelles payées par la commune est supérieur à 92 666 € sauf en 2020. Depuis 2022, avec la mise en place du service commun informatique, la commune règle à la CA2B 191 526,38 €¹⁴⁰. En outre, elle prend directement en charge le matériel et les fournitures informatiques.

¹³⁹ Source : rapport d'observations définitives du 3 mai 2023 précité.

¹⁴⁰ Délibération n° 2022-182 du conseil communautaire du 14 décembre 2022.

La chambre considère que Bressuire pourrait approfondir, en lien avec la communauté d'agglomération, les améliorations à apporter au schéma de mutualisation, notamment :

- une comparaison entre les effectifs des services communs et les effectifs consolidés de la communauté d'agglomération et des communes intéressées avant l'instauration du schéma, afin d'apprécier les économies réalisées ;
- une présentation du volume d'activité et des clés de répartition avec les communes¹⁴¹.

Bressuire s'est dite ouverte à discuter ces éléments dans le cadre de « *la refonte* » du schéma de mutualisation avec la CA2B.

2.3.3 Perspectives

Le pacte financier et fiscal de solidarité a prévu de « *refondre le schéma de mutualisation pour le mettre en adéquation avec les besoins* ». Il vise à « *renforcer et assurer l'équilibre financier des services mutualisés suivants : informatique, autorisations du droit des sols, architecte conseil et bureau d'études* ». Un service commun « autorisation du droit des sols » a été créé¹⁴².

Par ailleurs, la communauté d'agglomération a engagé une réflexion sur l'instauration éventuelle d'un financement par prélèvement forfaitaire sur l'attribution de compensation, sous réserve de l'accord des élus. La chambre rappelle que la faculté offerte par la loi de traiter les frais de fonctionnement d'un service commun comme des charges transférées implique un examen préalable par la commission locale d'évaluation des charges transférées. Enfin, la CA2B envisage « *de retourner certains bâtiments aux communes. Le parc bâtementaire est aujourd'hui très lourd à entretenir, et les enveloppes de confortement prévues aujourd'hui sont très largement insuffisantes* »¹⁴³.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Alors que le champ des compétences communautaires s'est étendu, Bressuire a vu l'attribution de compensation qu'elle perçoit augmenter en 2020 par suite d'ajustements techniques. La commune estime que « l'évaluation des charges transférées reste favorable à la communauté d'agglomération ». Pour la chambre, il ressort que les charges transférées ont été évaluées de manière partielle lors de la création de la communauté d'agglomération en 2014, ce qui a été favorable à la commune.

La chambre considère qu'une réflexion avec la communauté d'agglomération, mériterait d'être engagée sur l'évolution du niveau des ressources fiscales liées à l'activité économique de Bressuire, parallèlement à une mise à jour de l'estimation des charges afférentes aux compétences transférées. Le montant de l'attribution de compensation refléterait alors plus fidèlement la matérialité des transferts de charges. Cela nécessite de reconsidérer la situation des charges d'entretien de réseaux d'eaux pluviales et celle des charges afférentes aux compétences « eau » et « assainissement », devenues communautaires.

¹⁴¹ Ces aspects ont été également relevés dans le rapport d'observations définitives du 3 mai 2023 relatif à la gestion de la communauté d'agglomération du Bocage-Bressuirais.

¹⁴² Délibération du conseil communautaire du 28 juin 2022

¹⁴³ Source : débat d'orientations budgétaires 2023, délibération du conseil communautaire du 31 janvier 2023.

La chambre prend acte du travail engagé depuis 2022, de nature à établir des relations financières plus équilibrées avec la communauté d'agglomération. La facturation des prestations réciproques ne reflète toutefois pas toujours le niveau effectif des charges et la grande disparité des flux financiers entre les deux entités appelle une rationalisation. La délégation de la gestion, par le groupement à la commune, des bâtiments d'intérêt communautaire en constitue une illustration par excellence.

La structuration d'un schéma de mutualisation de services communs, engagée en 2022, pourrait permettre de progresser sur ces différents aspects.

3 GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

3.1 Caractéristiques et évolution de l'architecture budgétaire

3.1.1 Un regroupement de diverses activités au sein du budget principal

Au cours de la période examinée, l'architecture budgétaire a évolué. Le budget principal et les budgets annexes « villages du golf » et « zone d'aménagement concerté les quatre-saisons » sont régis par l'instruction budgétaire et comptable M 14. Le budget annexe « régie énergies Bressuire », régi par l'instruction budgétaire et comptable M 40, a été créé à compter du 1^{er} juillet 2016¹⁴⁴. Il retrace les dépenses de construction d'installations photovoltaïques au niveau de 17 bâtiments municipaux.

Le budget principal retrace les activités de quatre services assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée : location des salles des fêtes, location de bâtiments commerciaux, gestion des pompes funèbres, location terrain golf et club-house golf. Les deux derniers services étaient antérieurement des budgets annexes, dissous respectivement en 2016¹⁴⁵ et en 2021.

Tableau n° 4 : budgets de la commune de Bressuire au 31 décembre 2022 en €

Budget		Fonctionnement			Investissement		
		Produits	Charges	Résultat	Recettes	Dépenses	Résultat
Budget principal	SPA	21 793 107	19 296 426	2 496 681	10 014 359	8 499 977	1 514 382
Lotissements	SPA	436 063	436 063	0	311 293	129 771	181 522
Régie Énergie	SPIC	132 593	112 936	19 657	94 289	107 524	-13 235
Les villages du golf	SPA	378 631	384 672	-6 041	360 435	758 027	-397 592
Les Quatre Saisons	SPA	402 672	402 672	0	815 289	400 724	414 565

Source : comptes administratifs. SPIC : service public industriel et commercial ; SPA : service public administratif

¹⁴⁴ Délibération n° 16149 du 27 juin 2016.

¹⁴⁵ Délibération n° 15180 du 15 décembre 2015.

Tableau n° 5 : budgets de la commune de Bressuire au 31 décembre 2021 en €

Budget		Fonctionnement			Investissement		
		Produits	Charges	Résultat	Recettes	Dépenses	Résultat
Budget principal	SPA	22 059 873	18 465 125	3 594 749	9 384 117	10 562 601	-1 178 484
Lotissements	SPA	529 550	529 550	0	316 275	218 275	98 000
Régie Énergie	SPIC	117 829	113 475	4 354	114 374	165 534	-51 160
Les-Villages-du-golf	SPA	288 482	294 523	-6 041	467 267	560 622	-93 355

Source : compte administratif 2021 du budget principal, annexe C3.5

3.1.2 Une présentation budgétaire et comptable en cours de structuration

La chambre régionale des comptes a pris note de l'engagement de l'ordonnateur à mettre en œuvre, à partir de l'exercice 2024, diverses procédures en matière :

- de mise en ligne, sur le site internet de la commune, des documents budgétaires, des rapports d'orientations budgétaires, des notes explicatives jointes aux comptes administratifs, conformément à l'obligation légale¹⁴⁶ ;
- de mise en ligne d'une « *présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles jointe au budget primitif et au compte administratif* » et du « *rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice* », ainsi que les informations relatives aux conventions avec les associations bénéficiant d'une subvention annuelle supérieure à 23 000 €¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, article L. 5211-36 du CGCT et décret du 23 juin 2016.

¹⁴⁷ Conformément à l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, les associations bénéficiaires dont la subvention annuelle est supérieure à 23 000 € font l'objet d'une convention dont les données essentielles doivent être rendues accessibles sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé (décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention).

- d'annexes à joindre aux documents budgétaires dûment remplies, étant précisé que les états de la dette et des emprunts souscrits par divers organismes (principalement des bailleurs sociaux) garantis par la commune sont joints (l'ordonnateur fait savoir que les données en cause figurent dans les rapports sur les budgets présentés au conseil municipal) ;
- de détail des cessions de biens prévu dans l'état de sortie des immobilisations à annexer au compte administratif, l'annexe pertinente retraçant uniquement les produits de cessions, les valeurs comptables des éléments d'actifs cédés et la plus ou moins-value totale de l'année écoulée. Au-delà de l'obligation légale, la chambre considère que cela complètera la réflexion engagée par la collectivité en matière de gestion immobilière ;
- de mention des éléments financiers relatifs au bail emphytéotique administratif avec la société gérant le club-house du golf (cf. *supra* 1.3.3.2) dans l'annexe réglementaire u compte administratif du budget principal ;
- de production, à l'appui des documents budgétaires, des comptes certifiés conformes du dernier exercice connu des organismes dans lesquels la commune détient une part du capital, ou auxquels elle a garanti un emprunt ou en faveur desquels elle a versé une subvention supérieure à 75 000 € ou représentant plus de 50 % de leurs produits¹⁴⁸ ;
- de liste des concours attribués à des tiers¹⁴⁹.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur de compléter, conformément aux exigences réglementaires¹⁵⁰, les informations données¹⁵¹ aux élus lors du débat d'orientations budgétaires. Elle l'invite également à présenter une stratégie financière pluriannuelle globale.

Recommandation n° 1. : compléter l'information financière à destination des élus, notamment les annexes financières aux documents budgétaires et le rapport d'orientations budgétaires, conformément aux articles L. 2313-1 et D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales. **[mise en œuvre partielle]**

3.2 Relations avec les budgets annexes et la régie du golf

3.2.1 Budget annexe « lotissements d'habitations »

3.2.1.1 Rappel des principes comptables

Pour la compréhension des constats ci-après, la chambre rappelle que lorsqu'une collectivité viabilise des terrains lui appartenant, ou qu'elle en acquiert pour les revendre, ceux-ci n'ont pas à être intégrés à son patrimoine. Les opérations sont retracées dans un budget annexe

¹⁴⁸ Les comptes des deux associations concernées, le centre socio-culturel et le comité des œuvres sociales du personnel, ont été produits en cours d'instruction.

¹⁴⁹ Convention signée en vertu d'une délibération du conseil municipal du 22 mai 2023 avec l'association Tennis Club Bressuirais fixant les conditions d'utilisation et d'occupation du centre régional de tennis de Bressuire.

¹⁵⁰ Article D. 2312-3 du CGCT.

¹⁵¹ Tels que les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature.

et une comptabilité de stocks. Les stocks doivent être évalués à leur coût de revient. La section d'investissement du budget annexe enregistre un déficit qui sera résorbé au moment de la vente. Deux solutions permettent de l'équilibrer : l'emprunt dont les frais financiers sont alors intégrés au coût de production jusqu'à l'achèvement des travaux, ou l'avance remboursable octroyée par le budget principal, qui limite les frais financiers.

Lors de la cession des lots, si le prix de vente est inférieur au prix de revient, le budget principal verse une subvention au budget annexe, sous réserve qu'elle soit justifiée par des raisons objectives la rendant nécessaire¹⁵² tel un enjeu d'intérêt général, la carence de l'offre foncière entravant le développement local ou des contreparties apportées à l'opération.

Dans sa réponse, la commune souligne que, sous réserve d'imputations comptables qu'elle s'engage à rectifier, elle « *applique bien les principes comptables* » en matière de lotissements. La chambre expose sa position ci-après.

3.2.1.2 Des avances versées par le budget principal au budget annexe avant la vente des lots, sans rapport avec le déficit constaté

Le budget annexe doit, après la cession d'un terrain, rembourser la ressource ayant financé son aménagement, emprunt ou avance du budget principal. En cas de moins-value de cession, une subvention du budget principal au budget annexe assure l'équilibre de l'opération. C'est la solution retenue par la commune de Bressuire.

Cependant, chaque année, des crédits de subventions de fonctionnement en faveur du budget annexe, d'un montant de 100 000 €, sont ouverts au budget principal¹⁵³ « *afin de solder les opérations de lotissements communaux qui sont en cours ou terminés* ». En réalité, il s'agit d'un mécanisme de provisions, enregistrées comme des subventions courantes et calculées selon le « *coût réel et le déficit réel* » de chacune des opérations en cours. Le montant total de la subvention annuelle versée au budget annexe correspond à la différence entre les produits de fonctionnement (produits des ventes de terrains nets de la variation de stocks de terrains aménagés) et les charges de fonctionnement. La formation de l'équilibre du budget annexe repose donc sur la subvention du budget principal. En 2023, cette dernière était en baisse à 26 000 €, correspondant au solde d'une subvention pour une opération ancienne, dont le premier versement remontait à 2011. Selon l'ordonnateur, « *au 31 décembre 2023, le budget lotissement d'habitation sera excédentaire* ».

Enfin, il a été constaté que les dépenses de voirie et équipements publics (réseaux divers) réalisés pour la desserte du lotissement, c'est-à-dire sur ses parties communes jusqu'en limite des propriétés privées, « *n'ont pas été réaffectés en terme patrimonial sur le budget principal* »¹⁵⁴. L'ordonnateur fait valoir qu'il « *est difficile de déterminer lors des travaux sur les lotissements le coût lié à la voirie publique du coût lié aux parcelles privatives* ». La chambre rappelle qu'au terme de l'opération les équipements publics doivent être incorporés à l'actif immobilisé du budget principal. Elle estime qu'une comptabilité analytique, même sommaire, permettrait de surmonter la difficulté évoquée et d'appliquer les principes comptables visant les lotissements.

¹⁵² Selon le juge, une collectivité ne peut pas vendre en principe un terrain à un prix inférieur à sa valeur, sous peine d'assimilation de l'opération à une libéralité (Conseil d'État, 3 novembre 1997, *commune de Fougerolles*).

¹⁵³ Compte 65737 - subventions de fonctionnement aux autres établissements publics locaux.

¹⁵⁴ Source : réponse du 29 juin 2023 à la demande de renseignements n° 3.

3.2.2 Budget annexe « Les-Villages-du-golf »

3.2.2.1 Des actifs patrimoniaux sont imputés à un budget annexe qui ne devrait retracer que les stocks de terrains à aménager en vue d'être cédés

Le budget annexe « Les-villages-du-golf » a été créé par délibération du 12 juillet 2011 pour identifier l'ensemble des dépenses afférentes au projet de zone d'aménagement concerté, avec l'émission de premiers mandats pour l'acquisition d'une ferme. La commune précise avoir « fait le choix du budget annexe pour plus de clarté et de transparence ». En 2015, il a été décidé, en lien avec le comptable, de mettre en place une comptabilité de stocks. Les dépenses antérieures imputées aux comptes d'immobilisations corporelles ont été maintenues.

La chambre rappelle que les immobilisations corporelles ne peuvent être qualifiées de stocks de terrains aménagés pour la revente et qu'elles sont à suivre au budget principal. En méconnaissance de ce principe, le budget annexe retrace des immobilisations corporelles d'une valeur nette de 4 101 347,41 € au 31 décembre 2022 (cf. tableau ci-dessous).

Tableau n° 6 : immobilisations corporelles nettes d'amortissements inscrites au budget annexe « Les-Villages-du-golf »

Désignation du bien	Imputation comptable	Valeur au 31 décembre 2022	Date d'entrée à l'inventaire
Réserve foncière golf	Compte 2111 – terrains nus	983 882,37 €	27 mars 2015
Terrain golf 18 trous	Compte 2128 – autres agencements et aménagements de terrains	2 557 645,75 €	31 décembre 2020
<i>Practice et pitch and putt</i>	c/2128	104 472,02	31 décembre 2020
Lotissements	c/2128	384 771,09	31 décembre 2020
<i>Total compte 2128</i>		3 117 465,04 €	
<i>Total immobilisations nettes (c/2221 + total c/2128)</i>		4 101 347,41 €	

Source : état de l'actif du budget annexe arrêté au 31 décembre 2022, communiqué par le comptable

La chambre prend note de l'intention de l'ordonnateur de réintégrer au budget principal, à la fin de l'exercice 2023, les équipements golfiques liés à l'école de golf comme le *pitch and putt*, la plate-forme et le parking du club-house. Elle considère qu'il conviendrait également de transférer au budget principal le terrain de golf que la commune « loue » à une régie municipale d'exploitation qu'elle a créée à cet effet (cf. *infra* 3.2.3) d'autant que la redevance d'occupation est inscrite au budget principal.

En 2021, des réserves foncières ont été transférées au budget principal (cf. *supra* 1.3.2), d'une valeur de 150 495,88 €. Devant rester agricoles en application du plan local d'urbanisme intercommunal, elles n'avaient plus à être inscrites au budget annexe. Par suite, le solde débiteur du compte 2111 « terrains nus » a été ramené de 1 134 378,25 € à 983 882,37 € mais rien ne justifie le maintien au budget annexe de ce solde, sauf à démontrer que les parcelles correspondantes seraient prochainement aménageables et cessibles.

En 2022, la ferme de Grand Puchaud, inscrite lors de l'acquisition, à l'actif immobilisé du budget annexe pour une valeur comptable de 280 167 € a été vendue 132 001 €¹⁵⁵, dégageant une moins-value de cession significative. Un paiement échelonné a été accordé aux acquéreurs, matérialisé au budget annexe par une créance immobilisée de 80 000 € au 31 décembre 2022 au compte 2764 « créances sur particuliers et autres personnes de droit privé ». En outre, parmi les stocks de terrains classés en comptabilité comme aménagés (cf. *infra* 3.2.2.3) et valorisés 1 941 539 € au 31 décembre 2022, certains n'ont pas vocation à être viabilisés par la commune. Ils seront vendus à des aménageurs. Leur imputation en stock ne se justifie donc pas puisqu'ils constituent, en réalité, des immobilisations foncières à transférer au budget principal. Les subventions d'investissement reçues et les emprunts contractés pour financer les éléments patrimoniaux doivent également être transférés au budget principal.

L'encours de la dette résulte de deux emprunts directement contractés au budget annexe (l'un de 1,5 M€ en 2018, le second de 1 M€ en 2019 pour une durée de dix ans¹⁵⁶) et d'un emprunt souscrit en 2013, encaissé au budget principal « dans un souci de simplification comptable pour les remboursements des échéances » et dont une quote-part de 886 000 € a été imputée au budget annexe¹⁵⁷ qui reverse chaque année l'annuité payée au budget principal¹⁵⁸. Au 31 décembre 2022, la dette résiduelle du budget annexe portée au budget principal s'élève à 487 300 €¹⁵⁹. L'ordonnateur explique que, dans la mesure où le budget annexe « a fait l'investissement sur l'ensemble de la ZAC »¹⁶⁰, des emprunts ont été contractés pour financer les travaux, sur « une durée relativement courte ». Par suite, le rythme de remboursement du capital est plus rapide que la vente des parcelles, ce qui explique, selon lui, le déficit du budget annexe.

Tableau n° 7 : endettement du budget annexe « Les-Villages-du-golf » en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Encours au 1 ^{er} janvier	3 370 957	2 994 514	3 382 580	3 838 174	3 217 160	2 744 521
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaire)	332 143	1 067 634	500 106	576 714	428 340	429 984
- Variation des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	44 300	44 300	44 300	44 300	44 300	44 300
+ Nouveaux emprunts	0	1 500 000	1 000 000	0	0	0
= Encours au 31 décembre	2 994 514	3 382 580	3 838 174	3 217 160	2 744 521	2 270 236
Trésorerie nette	-2 491 259	-2 033 925	-1 641 151	-2 370 785	-2 470 138	-2 874 879
= encours de dette net de la trésorerie	5 485 773	5 416 505	5 479 325	5 587 945	5 214 659	5 145 115

Source : comptes de gestion du budget annexe « Les-Villages-du-golf »

Enfin, une subvention d'investissement d'un montant de 1 M€ versée en 2015 et 2016 par la communauté d'agglomération affectée à la construction du golf est inscrite au budget

¹⁵⁵ Acte notarié du 28 novembre 2022.

¹⁵⁶ Délibération n° 19083 du 24 juin 2019.

¹⁵⁷ Délibération du 20 juin 2013.

¹⁵⁸ Délibération n° 13189 du 5 décembre 2013.

¹⁵⁹ Inscrite au compte de créance immobilisées 276341 du budget principal (source : état de l'actif 2022).

¹⁶⁰ Source : réponse à la demande n° 3 du 28 juin 2023.

annexe, au compte 13251 « subvention non transférable, groupement à fiscalité propre de rattachement ». Il serait logique de la porter à l'actif du budget principal.

Tableau n° 8 : résultats d'exécution 2022 du budget annexe « Les-Villages-du-golf » en €

	Résultat à la clôture de l'exercice précédent 2021	Part affectée à l'investissement en 2022	Résultat de l'exercice 2022	Résultat de clôture de 2022
Investissement	-2 453 867,38	0,00	-6 040,91	-2 459 908,29
Fonctionnement	-18 122,66	0,00	-397 592,46	-415 715,12
TOTAL	-2 471 990,04	0,00	-403 633,37	-2 875 623,41

Source : compte de gestion au 31 décembre 2022

3.2.2.2 Des écritures comptables de stocks de terrains à rectifier

Tous les lots de la ZAC sont au compte 3555 « stocks de terrains aménagés », sans distinction des terrains à aménager, qui auraient dû être imputés au compte 315, et des terrains en cours d'aménagement (compte 335). S'agissant des macro-lots ou îlots vendus en 2016 à 2023 à un acquéreur qui a fait son affaire de l'aménagement, ceux-ci ne peuvent être répertoriés au compte 3555 puisque, par définition, ils n'étaient pas aménagés lors de la transaction et que les opérations budgétaires effectuées au c/3555 correspondent majoritairement à l'intégration des intérêts des emprunts réglés chaque année.

Les écritures passées au compte de résultat ne reflètent pas la réalité. Le compte 71355 « variation des stocks de terrains aménagés » est utilisé alors que la commune n'a pas aménagé les terrains cédés au promoteur en 2016 et en 2023.

Il en va différemment du macro-lot n° 6 qui a fait l'objet d'une concession d'aménagement avec un opérateur. Dans un premier temps, il doit figurer au compte 315 « terrains à aménager ». Les lots le constituant seront transférés au compte 3555 au fur et à mesure des travaux effectués dont aucun à ce jour n'a été réalisé.

Tableau n° 9 : mouvements effectués au compte 3555 « terrains aménagés » en €

Exercice	Balance d'entrée	Opérations budgétaires		Solde au 31 décembre
		Débit	Crédit	
2017	1 350 157,67	212 308,14		1 562 465,81
2018	1 562 465,81	67 785,21		1 630 251,02
2019	1 630 251,02	63 390,92		1 693 641,94
2020	1 693 641,94	105 799,11		1 799 441,05
2021	1 799 441,05	87 252,05		1 886 693,10
2022	1 886 693,10	54 846,20		1 941 539,30

Source : comptes de gestion du budget annexe « Les-Villages-du-golf »

3.2.2.3 Répercussions sur le bilan du budget principal et sur l'équilibre budgétaire global de la collectivité

- Un fonds de roulement net global du budget principal inexact

La collectivité précise dans sa réponse que, « *comme les autres lotissements, in fine, les voiries seront réintégrées au budget principal, s'agissant d'éléments de son domaine public* ». Par ailleurs, elle « *propose, en fin d'année 2023 de réintégrer au budget principal les équipements golfs liés à l'école de golf comme le pitch and putt et la plateforme et parking du club house* ».

La chambre en prend note mais considère néanmoins que le transfert au budget principal des immobilisations corporelles inscrites à tort au budget annexe, pour une valeur nette de 4 101 347,41 € au 31 décembre 2022, entraînerait une contraction du fonds de roulement net global, en le ramenant de 4 536 798 € à 425 451 €. En retraitant le bilan de la valeur des parcelles comptabilisées de façon erronée au compte 3555 – terrains aménagés (total : 1 941 539,30 €, cf. tableau *supra*), la chute du fond de roulement serait encore plus importante et le fonds de roulement net global serait probablement négatif. La fraction du solde du compte 3555 à porter en immobilisations au budget principal est à déterminer. Elle correspond, normalement, au solde de ce compte moins la valeur du macro-lot n° 6 dont la commune a confié l'aménagement à un opérateur (le macro-lot doit donc être maintenu au c/3555 du budget annexe).

Le transfert vers le budget principal des immobilisations doit s'accompagner de celui des emprunts contractés directement au niveau du budget annexe pour les financer et qui représentent un solde créditeur de 1 782 936,34 € au 31 décembre 2022. Il en est de même des subventions d'investissement d'un montant de 1 004 158,40 €. En revanche, la quote-part des emprunts du budget principal affectée au budget annexe ferait l'objet d'un retraitement (par annulation de la créance immobilisée au compte 2763 du budget principal et de la dette au c/16874 du budget annexe).

Les « ressources stables » du budget principal augmenteraient donc de 2 787 094 € mais pour un montant qui resterait inférieur à la valeur des immobilisations transférées, soit 4 101 347 € auxquels s'ajouteraient 1 941 539,30 € correspondant à une fraction du stock.

Tableau n° 10 : **fonds de roulement en €**

au 31 décembre en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
= Ressources propres élargies (*)	120 179 651	123 918 174	127 886 866	133 013 806	137 760 740	142 190 853
+ Dettes financières (hors obligations)	31 208 790	29 210 873	28 665 110	28 556 182	27 303 533	26 624 743
= Ressources stables (E)	151 388 441	153 129 047	156 551 975	161 569 988	165 064 273	168 815 596
= Emplois immobilisés (F)	149 212 463	150 359 517	152 507 308	156 572 984	160 567 313	164 278 797
= Fonds de roulement net global (E-F)	2 175 978	2 769 530	4 044 668	4 997 003	4 496 959	4 536 798

Source : *comptes de gestion du budget principal*

(*) *Ce poste comprend les dotations, le résultat de fonctionnement, les subventions d'investissement et les provisions pour risques et charges.*

- Un budget annexe équilibré par des recettes de cessions prévisionnelles non justifiées

Chaque année, la commune inscrit des crédits au budget annexe « ZAC Les Villages-du-golf » au titre de cessions de terrains (2 567 884 € en 2021, 2 939 340 € en 2022). Ce niveau de prévisions permet d'équilibrer le budget primitif. Les cessions n'étant pas réalisées (ou pour une part limitée en 2022), le déficit cumulé d'investissement n'est jamais résorbé. Au 31 décembre 2022, il s'élevait à 2 459 908 €. Compte tenu d'un déficit de fonctionnement cumulé de 415 715 € à la même date, le déficit total du budget annexe s'élevait à 2 875 623 €. La commune a souligné que la trésorerie du budget principal (compte de liaison créditeur de 2 874 878 € au 31 décembre 2022) permettait de soutenir le budget annexe.

La chambre estime néanmoins que la couverture des immobilisations corporelles doit être assurée par des ressources à long terme, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

De ce fait, le budget principal doit chaque année dégager un résultat permettant d'obtenir un résultat cumulé positif à la clôture de l'exercice suffisant pour compenser le déficit cumulé du budget annexe. Au 31 décembre 2022, l'excédent cumulé d'investissement du budget principal s'élevait à 3 986 654,92 € et celui de la section de fonctionnement à 662 875,96 €.

3.2.2.4 Conclusion

La zone d'aménagement concerté n'est pas terminée. Un bilan définitif ne peut donc pas encore être établi. L'ordonnateur confirme le recensement effectué par la chambre (cf. tableau ci-après) d'un patrimoine évalué à 6 042 886 € au 31 décembre 2022 incluant 4 101 347 € d'immobilisations corporelles et 1 941 539 € de stocks de terrains, inscrits au budget annexe, en « concordance » avec le compte de gestion. En application d'une délibération du 18 septembre 2023, et en lien avec le comptable, les terrains mal comptabilisés en stocks ont été transférés aux comptes d'immobilisations corporelles du budget annexe. Selon la délibération précitée, « ultérieurement la commune pourra affecter en totalité ou partiellement ce patrimoine sur le budget général ». La chambre en prend acte dès lors que la régularisation des affectations patrimoniales entre budget annexe et budget principal sera nécessaire pour établir le bilan final de l'opération.

En 2023, la collectivité « envisage de réaffecter » vers le budget principal « le patrimoine du village golf utilisé par l'école de golf (aménagement du practice, terrains du practice et parking du club house) », soit 265 750 €.

La chambre en tire la conséquence que lors de la régularisation des transferts patrimoniaux à hauteur de 6 042 886 €, programmée « ultérieurement » à une date non précisée par la collectivité, le fonds de roulement net global du budget principal, qui s'élève à 4 536 798 € au 31 décembre 2022, sera minoré d'autant. Ce qu'il conviendra d'anticiper.

L'ordonnateur a indiqué que le passif du budget annexe comprenait, au 31 décembre 2023:

- une dette d'un montant de 1 458 432 € ;
- une quote-part d'emprunt de 443 000 € inscrite au budget principal et imputable au budget annexe;
- 1 000 000 € de fonds de concours versé par la CA2B pour la réalisation du golf.

Elle souligne que « les emprunts contractualisés sur le budget Les-Villages-du-Golf ont été remboursés plus rapidement que le rythme de ventes des parcelles ».

D'un chiffrage provisoire, non exhaustif, il ressort que le coût total de l'opération, englobant la réalisation du golf et la viabilisation des terrains destinés à l'implantation d'habitations (cf. tableau ci-après), s'élèverait au moins à 6 594 620 €. Il convient d'y ajouter le coût de la construction du club-house, réalisé par l'attributaire du bail emphytéotique administratif (pour 612 000 € - cf. *supra* 1.3.3.3) et le loyer réglé par la commune à l'emphytéote au titre de la convention de mise à disposition du club-house (soit 30 750 €/an sur la durée de 20 ans du BEA) et le montant des dépenses d'installation des réseaux et de raccordement de l'opération, antérieures à 2016 que la chambre n'a pu identifier. L'ensemble des dépenses pourrait donc dépasser l'estimation initiale de l'opération (soit 6 990 000 € - cf. *supra* 1.3.3.1).

Tableau n° 11 : évaluation provisoire du coût de l'opération Les-Villages-du-golf – en €

Désignation	Budget	Valeur nette comptable	Observations
Terrains golf 18 trous, lotissements et autres actifs immobilisés (c/2111 et c/2128)	Les-Villages-du-golf	4 101 347,41	
Terrains cédés à un aménageur privé en 2016	Les-Villages-du-golf	13 034,00 (*)	26 068 m ² vendus 573 496 € - Acte notarié du 24 octobre 2016 – achetés 0,50 €/m ²
Réserves foncières (c/2111)	Principal	150 495,88	Transfert du budget annexe vers le budget principal en 2021.
Ferme de Grand-Puchaud	Les-Villages-du-golf	280 167,00	Vendue 132 001 € en 2022.
Stocks de terrains (c/3555)	Les-Villages-du-golf	1 941 539,30	
Practice de golf (c/2118)	Principal	47 805,00	Entrée à l'inventaire le 8 janvier 2017
Plantations du golf (c/2118)	Principal	16 782,00	Entrée en janvier 2018
Club house du golf (c/2118)	Principal	43 449,65 €	Entrée à l'inventaire le 30 novembre 2016
Total		6 594 620,24	

Source : chambre régionale des comptes, à partir des états de l'actif et des comptes de gestion

(*) Ce montant correspond au coût d'achat. Le coût des travaux de raccordement aux réseaux, inconnu, n'est pas incorporé.

La chambre invite donc la commune à :

- intégrer au budget principal les terrains inscrits à tort au budget annexe, plus la créance engendrée par le paiement échelonné de la vente de la ferme ; les cessions éventuelles des immobilisations corporelles seront traitées comme de simples ventes ;
- remonter au budget principal les stocks de terrains qui ne seront pas aménagés, directement ou indirectement, par la commune : le macro-lot n° 6 objet d'une concession d'aménagement est à maintenir au budget annexe, avec un suivi spécifique ;
- mettre fin à l'inscription au budget primitif de recettes de cessions non documentées et ne faisant l'objet d'aucune réalisation d'un exercice sur l'autre.

La valeur globale des immobilisations à transférer au budget principal reste à déterminer. La chambre l'évalue entre 4,5 M€ et 6,4 M€ en tenant compte de la totalité des stocks de terrains. Le fonds de roulement net global du budget principal, 4 536 798 € au 31 décembre 2022, en sera minoré (cf. *infra* 4.2.1).

3.2.3 La régie d'exploitation du golf

3.2.3.1 Historique

Une association dénommée « Golf Club du Bocage-Bressuirais » préexistait à l'aménagement d'un golf 18 trous. Dans un premier temps, la commune a envisagé de lui confier la gestion de l'équipement. L'hypothèse a été écartée en raison de l'impossibilité pour l'association de prétendre à la récupération de la taxe sur la valeur ajoutée ayant grevé l'investissement. La municipalité a alors décidé de gérer le golf par le biais de plusieurs régies, créées à compter du 1^{er} janvier 2017 :

- une régie dotée de la seule autonomie financière, créée par une délibération du 14 novembre 2016, avec pour objet la gestion d'un « parcours école et découverte du golf » comprenant une école de golf, les activités périscolaires et scolaires liées au golf, la gestion d'un practice et d'un « pitch and putt d'apprentissage », la découverte du golf et les animations ponctuelles ;
- une régie à autonomie financière et personnalité morale dénommée « exploitation du golf 18 trous », que la collectivité qualifie elle-même d'industrielle et commerciale¹⁶¹.

Pour simplifier la gestion administrative et sportive de l'équipement, la commune a supprimé, à compter du 1^{er} janvier 2022, la régie gérant le parcours école et découverte. Le budget principal en a repris l'excédent cumulé de fonctionnement de 16 106,87 €¹⁶² au 31 décembre 2021.

3.2.3.2 Une régie subventionnée par le budget principal

Lors de sa création la commune a accordé à la régie « exploitation du golf 18 trous » une avance remboursable d'un montant de 60 000 €, sur 12 ans (de 2018 à 2029)¹⁶³ que la régie rembourse selon l'échéancier fixé.

Du fait d'un faible niveau d'investissement, la gestion de la régie est essentiellement retracée dans la section d'exploitation avec, en 2021, 335 151 € de produits et 249 593 € de charges. La régie rembourse à la commune les frais de personnel afférents au directeur mis à disposition à temps partiel et un forfait de charges administratives, soit au total 2 210 € en 2021.

¹⁶¹ Délibération n° 16204 du conseil municipal du 14 novembre 2016.

¹⁶² En application d'une délibération n° 21171 du 21 novembre 2021.

¹⁶³ Délibération du 10 avril 2017 : la somme allouée n'est pas une dotation, comme indiqué dans la délibération, ce qui explique qu'elle figure au compte de créances immobilisées du budget principal 27638 (solde au 31 décembre 2022 : 35 000 €, selon l'état de l'actif) et à un compte d'emprunts dans la comptabilité de la régie.

Chaque année pendant six ans, la régie a perçu du budget principal, une participation pour contrainte d'intérêt général de 80 000 €¹⁶⁴, portée à 200 000 € par an en 2022. Avec l'augmentation des produits des prestations de services, cela lui a permis de dégager en 2021 un excédent et, par suite, de résorber le déficit cumulé antérieur. Au 31 décembre 2021, la régie présentait un excédent cumulé de fonctionnement de 2 249,98 € et un excédent cumulé d'investissement de 16 738,39 €.

En compensation de sa participation annuelle, Bressuire a imposé un montant maximal de l'abonnement annuel à 700 € hors taxes pour une durée de six ans¹⁶⁵. La régie s'est engagée à « assurer un service de qualité en développant le golf pour tous et l'enseignement de ce sport » et à « garantir l'attractivité tarifaire afin de démocratiser sa pratique », avec des « tarifs inférieurs à ceux pratiqués par le privé pour des services de nature similaire ».

3.2.3.3 Une régie locataire des actifs immobilisés concourant à son exploitation

La régie a un actif immobilisé limité, d'une valeur nette de 23 051 € au 31 décembre 2021. Le budget principal de la commune porte plusieurs éléments immobilisés afférents au golf pour environ 108 000 €, auquel s'ajoute le sous-sol du bâtiment que la commune a réalisé par la suite pour y aménager une salle de réunion utilisée par l'association et par le conseil d'administration de la régie.

La régie est locataire :

- des terrains de golf communaux dont le bail, conclu pour la période du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2025, prévoit un loyer annuel de 50 000 € hors taxes¹⁶⁶ ; ce montant ayant été calculé en lien avec les services de la DDFiP, à partir d'une valeur comptable de 1 500 000 € amortissable sur 30 ans ;
- du club-house, propriété d'une société qui l'a fait construire dans le cadre du bail emphytéotique administratif précité et que Bressuire sous-loue à la régie pour 30 750 € HT par an, soit un montant identique à celui que la commune règle à l'emphytéote.

3.3 Examen des procédures comptables

Depuis le précédent contrôle, la commune a engagé un travail de fiabilisation des écritures et des procédures comptables. Cela la met en mesure d'assurer le passage à l'instruction budgétaire et comptable M 57 à compter du 1^{er} janvier 2024. Il en ressort que diverses procédures sont correctement appliquées :

- les intérêts courus non échus, le solde en clôture d'exercice du compte 16844 « intérêts courus sur emprunts » correspondant au montant débité pendant l'année au compte 66112 « rattachement des intérêts courus non échus » ;

¹⁶⁴ Délibération n° 17096 du 28 juin 2017.

¹⁶⁵ Délibération du conseil d'administration de la régie n° 2017-23 du 19 septembre 2017.

¹⁶⁶ Bail signé le 24 février 2017 conformément à une délibération n° 2017-02 du conseil d'administration de la régie du 15 février 2017.

- des niveaux de créances à recouvrer maîtrisés, le conseil municipal ayant décidé en 2022, à la demande du comptable, de constituer des provisions pour dépréciation de comptes de tiers à concurrence de 15 % du montant des créances douteuses ;
- un plan d'amortissements des immobilisations à jour, conforme à la réglementation comptable ;
- une comptabilité d'engagement.

Et faisant suite au précédent rapport de la chambre, une délibération du 13 décembre 2012 a prévu l'amortissement des subventions d'équipement versées pour des durées de cinq ou dix ans selon les catégories de bénéficiaires, ainsi que pour les plantations d'arbres et les immeubles de rapport (respectivement 15 et 30 ans).

3.3.1 Régies d'avances et de recettes

Par suite du transfert de certaines compétences à la CA2B créée à compter du 1^{er} janvier 2014, des régies et sous-régies de recettes et d'avances, concernant pour l'essentiel des actions culturelles, ont été dissoutes. Sept régies de recettes photocopies ont été intégrées dans une seule, qui à son tour a été incluse dans la régie de recettes unique créée en 2022. Cette dernière intègre également cinq régies et deux sous-régies¹⁶⁷. Il y a 14 sous-régies, correspondant à des points d'encaissement et 39 mandataires. Chacun des 14 sites est équipé d'une caisse. La régisseuse dispose d'un double de chaque clé.

Si la collectivité a indiqué qu'un contrôle interne avait été mis en place tous les deux ans, la plupart des contrôles effectués ont été archivés et détruits¹⁶⁸. Les fiches de contrôle n'ont été produites que pour quatre régies, dont deux avaient déjà été vérifiées par le comptable. La régie « droit de plaçage marché couvert » fait partie de ces dernières. Elle a bénéficié d'un contrôle interne tous les deux ans à l'exception des années 2017 et 2019 contrôlées par le comptable public. Les fiches de contrôle internes sont succinctes. Elles ne rappellent pas des points essentiels telles que l'acte constitutif et le plafond d'encaisse. Un contrôle inopiné du 21 juin 2017 a fait apparaître le non-respect de la périodicité des versements et des délais longs de remise des justificatifs des recettes¹⁶⁹ en vue de l'émission d'un titre de recettes en 2017 (plus de deux mois au lieu d'un mois), constat aggravé en 2019 (huit mois). Le procès-verbal de vérification est resté sans réponse de l'ordonnateur alors en fonctions. Le régisseur ayant quitté ses fonctions n'a pas non plus répondu. D'autres pièces étaient manquantes :

- la décision individuelle de cessation des fonctions du régisseur et le maintien du régisseur suppléant (2017) ;
- la justification du cautionnement du régisseur titulaire (2017 et 2019) ;
- la comptabilité du régisseur en 2017 ;

¹⁶⁷ Régie de recettes droits de plaçage fête foraine (arrêté municipal n° 2022-98 du 31 décembre 2022) ; régie de recettes droits de plaçage (délibération n° 22007 du 31 décembre 2021) ; régie de recettes réceptions municipales (arrêté n° 2022-102 du 31 décembre 2022) ; régie de recettes produits événementiels (arrêté n° 2022-101 du 31 décembre 2021) ; sous-régie de recettes produits événementiels (arrêté n° 2022-101 du 31 décembre 2022) ; régie de recettes photocopies hôtel de ville (arrêté n° 2022-100 du 31 décembre 2022) ; sous-régie de recettes photocopies archives et mairie annexe Saint-Porchaire (arrêté n° 2022-100 du 31 décembre 2022).

¹⁶⁸ Source : note produite par la commune le 13 juin 2023 dans le cadre du contrôle.

¹⁶⁹ Article R. 1617-8 du CGCT : « *Les régisseurs versent et justifient les recettes encaissées par leurs soins au comptable public assignataire dans les conditions fixées par l'acte constitutif de la régie et au minimum une fois par mois* ».

- la délibération tarifaire en 2019.

En 2019, la conclusion de la vérification mentionne une « *appréciation défavorable eu égard au non-respect des obligations réglementaires s'imposant au régisseur* » et indique que la régie « *nécessite un contrôle de supervision de la part de l'ordonnateur et une surveillance particulière de la part des services du Comptable quant au fonctionnement...* ». En revanche, la régie « *droit de plaçage fête foraine* » qui a donné lieu la même année à une vérification du service comptable n'a fait l'objet que de remarques mineures qui ont été suivies d'effet¹⁷⁰.

Le solde du compte 4711 « versements des régisseurs » à chaque clôture d'exercice est réduit (594,69 € au 31 décembre 2021 contre 834 € un an plus tôt), pour un total enregistré dans l'exercice de 185 000 € (débit et crédit). Cela traduit un apurement rapide des opérations.

En 2022, la commune a informatisé les régies (logiciel « future system », Saga, abonnement annuel de 9 000 €). Les données sont saisies au fur et à mesure des encaissements. L'obligation de verser les sommes encaissées évite la manipulation de pièces papier. La pratique du rapprochement bancaire a été instituée. La traçabilité des opérations a été améliorée. La procédure informatisée a permis de porter à zéro le solde du c/4711 au 31 décembre 2022. À l'occasion de la mise en place du logiciel, la régisseuse principale s'est déplacée sur tous les sites pour faire un point et en accompagne les utilisateurs. Une fiche de procédure a été diffusée.

3.3.2 Fiabilité des comptes

3.3.2.1 Absence de justification du solde du compte 266 « autres formes de participation » du budget principal

Le solde de ce compte arrêté au 31 décembre 2020 s'élevait à 15 235,84 €. Selon l'état de l'actif à la même date, son origine remonte à 2006, sans plus de précision sur la dénomination de l'entité dont la commune détient des parts. La chambre régionale des comptes constate que le solde du c/266 reste non documenté.

3.3.2.2 Absence de collection de bordereaux de titres de recettes et de mandats pour les services assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

Lorsque l'activité d'un service assujetti à la TVA est retracée au sein du budget principal, la réglementation comptable impose la tenue d'une série de bordereaux de titres de recettes et de mandats, afin d'identifier le montant hors taxes et celui de la TVA¹⁷¹. La comptabilité du budget principal de Bressuire ne fait pas cette distinction. Cette carence rend impossible une vérification, à partir des comptes produits, des opérations soumises à TVA. La chambre invite l'ordonnateur à tenir des collections spéciales de bordereaux de titres et de mandats par secteur assujetti et non assujetti. Si ces collections ne peuvent être faites pour des raisons techniques, des états extra-comptables donnant les mêmes renseignements doivent être produits à titre provisoire. Selon l'ordonnateur, le logiciel comptable utilisé « *permet si besoin de faire des extractions des dépenses et recettes soumises à TVA* ». La chambre régionale des comptes observe néanmoins

¹⁷⁰ Source : contrôle interne réalisé le 16 août 2021.

¹⁷¹ Instruction budgétaire et comptable M 14, tome II, titre I, chapitre 1, page 9.

qu'en l'absence d'évolution de la réglementation en la matière, de telles requêtes ne sauraient se substituer à une collection spécifique de bordereaux de titres et de mandats.

Recommandation n° 2. : tenir des collections spéciales de bordereaux de titres et de mandats par secteur assujetti et non assujetti à la taxe sur la valeur ajoutée au sein de chaque budget. **[non mise en œuvre]**

3.3.2.3 Des provisions pour compte épargne-temps à constituer

La commune a institué un dispositif de compte épargne-temps pour lequel elle ne procède à aucun provisionnement, pourtant obligatoire¹⁷². Les jours de congés inscrits sur les comptes épargne-temps constituent un passif social devant être retracé en comptabilité. La prise de ces jours sous la forme de congés représente un coût (personnels de remplacement, report des activités), sans même considérer le risque de décès d'un agent dont le compte serait liquidé au bénéfice de ses ayants droit.

La provision peut être constituée soit en valorisant les jours épargnés aux montants forfaitaires fixés par arrêté interministériel, soit selon une base individuelle en retenant le coût moyen journalier de chaque agent concerné ou bien selon une base statistique en retenant le coût moyen journalier par catégorie d'agents¹⁷³. La chambre prend note de l'intention de l'ordonnateur de constituer dès 2024 une provision à concurrence de l'évaluation du volume des jours correspondants.

3.3.2.4 Utilisation anormale du compte de dotation 1027 pour le budget annexe « régie énergies Bressuire »

Le recours à un compte de dotation étant prévu uniquement pour les régies municipales ou intercommunales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière et pour les établissements publics locaux personnalisés non communaux (syndicats)¹⁷⁴, son utilisation pour des comptabilités annexes sans personnalité juridique est sans fondement. En l'espèce, le budget annexe « régie énergies Bressuire », créé par délibération du 27 juin 2016, portait un compte 1027 « mise à disposition chez le bénéficiaire » dont le solde au 31 décembre 2022 s'élevait à 13 065,62 €. Il a été clôturé par des écritures d'ordre faisant remonter la dotation au budget principal conformément à la réglementation.

¹⁷² L'instruction M57 (tome 1 – titre 2 – compte 15) indique que l'obligation de provisionnement ne saurait se limiter à la seule hypothèse de l'indemnisation des jours épargnés sur un compte épargne-temps mais « pour couvrir le coût que l'entité supporte du fait des conditions de consommation des droits ouverts aux personnels concernés (indemnisation, congés, prise en compte par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique, ...) ».

¹⁷³ Dans un avis n° 2018-05 du 5 avril 2018 relatif à l'évaluation de la provision pour compte épargne-temps dans les comptes des établissements publics de santé, le conseil de nomenclature des comptes publics a indiqué que, plus généralement, « dans une optique de convergence des normes comptables des entités publiques », il était d'avis « d'appliquer à la provision pour compte épargne-temps le principe général de la meilleure estimation possible de sorties de ressources » et a invité au cas particulier à privilégier la méthode du coût moyen.

¹⁷⁴ Instruction budgétaire et comptable M 14, tome 2, titre 3, chapitre 3, point « 1.2.2.1. biens reçus à titre de dotation ou d'apport », page 94.

3.3.3 Opérations de fin d'exercice

3.3.3.1 Une application partielle de la procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice

Les comptes d'attente destinés au rattachement des charges et des produits à l'exercice sont utilisés. En outre, depuis 2022, le budget annexe « régie énergies Bressuire » comprend un compte 418 « clients produits non encore facturés » (solde au 31 décembre 2022 : 17 707,18 €). C'est une avancée au regard des carences constatées sur ce point lors du précédent contrôle.

Toutefois la chambre constate que les rattachements ne sont pas systématiques. La collectivité l'explique par le fait qu'elle « *utilise au maximum la journée complémentaire pour mandater et titrer directement sur l'exercice N* ». La procédure des produits et charges constatés d'avance est inutilisée, en l'absence, selon l'ordonnateur, de produits constatés d'avance au budget principal et dans la mesure où les dépenses sont mandatées sur l'exercice au cours duquel la prestation a été réalisée.

3.3.3.2 Une amélioration du suivi et de la justification des restes à réaliser

Faisant suite à la recommandation formulée dans le précédent rapport, l'ordonnateur a mis en place un suivi des engagements non mandatés ou, des recettes d'investissement, n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre à la clôture de l'exercice.

3.4 Un pilotage budgétaire des opérations d'investissement à conforter

3.4.1 De faibles taux de réalisation des dépenses d'équipement

De 2017 à 2022, les taux de réalisation des dépenses réelles d'équipement du budget principal s'élèvent en moyenne à 59,7 %. En 2022, le taux d'annulation de crédits est de 14 %. L'ancien maire souligne que, pour les projets portés par une autre collectivité auxquels la commune contribue par des fonds de concours, le taux de réalisation de ces subventions d'équipement dépend du plan de financement du maître d'ouvrage. La commune n'a donc pas la maîtrise de l'échéancier. En outre, les projets les plus importants pâtissent, selon lui, de la complexité des procédures liées à l'applicabilité de différentes normes.

L'ordonnateur fait valoir que le ratio (réalisation + reports engagements/prévisions budgétaires) est supérieur ou égal à 90 % sur toute la période (94 % en 2022). La chambre considère néanmoins que la capacité d'une collectivité à établir de façon fiable ses prévisions budgétaires s'apprécie au regard du taux d'exécution des crédits votés. Une présentation qui englobe les restes à réaliser à la clôture de l'exercice et les réalisations effectives ne permet pas de mesurer ce taux et d'apprécier la qualité de la prévision budgétaire.

Depuis 2020, le niveau des dépenses prévisionnelles d'équipement est supérieur de 26 % à 32 % aux crédits ouverts en 2019. En 2020, année exceptionnelle en raison de la covid-19, le taux de réalisation a été le plus bas de la période. Cela a engendré d'importants reports sur l'exercice 2021 qui a enregistré un montant record de dépenses d'équipement engagées avec un montant de restes à réaliser nettement supérieur à celui de 2019. En 2022, l'exécution budgétaire a pâti de ces reports.

La collectivité a précisé que le règlement budgétaire et financier, devenu obligatoire avec le passage à l'instruction budgétaire et comptable M 57 à compter du 1^{er} janvier 2024, et adopté par le conseil municipal dans sa séance du 20 novembre 2023, prévoit la mise en place d'autorisations de programme¹⁷⁵. La chambre considère que cela fera progresser le pilotage des opérations d'investissement, ce dont la commune convient.

Tableau n° 12 : taux de réalisation des dépenses et recettes réelles d'équipement du budget principal en €

Budget Principal	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses réelles prévues	5 646 721,48	6 073 144,36	8 719 216,21	11 062 441,15	11 500 586,57	10 625 077,18
Dépenses réelles réalisées	3 862 154,68	3 871 000,49	4 956 726,34	5 916 740,41	7 163 039,86	5 703 384,56
Taux de réalisation des dépenses réelles d'équipement	68,40%	63,74%	56,85%	53,48%	62,28%	53,68%
<i>RAR dépenses reportées en n+1</i>	0,00	1 917 618,84	3 463 666,61	4 525 914,60	4 077 147,29	4 282 766,33
<i>Crédits annulés</i>	1 784 566,80	284 525,03	298 823,26	619 786,14	260 399,42	638 926,29
% crédits annulés / Dépenses réelles prévues	31,60%	4,68%	3,43%	5,60%	2,26%	6,01%
Recettes réelles prévues	742 201,33	974 007,14	3 327 065,20	4 341 086,96	3 287 641,13	3 931 439,47
Recettes réelles réalisées	192 672,66	969 655,32	2 536 777,85	3 122 563,65	2 281 893,85	2 925 502,41
Taux de réalisation des recettes réelles d'équipement	25,96%	99,55%	76,25%	71,93%	69,41%	74,41%
<i>RAR recettes reportées en n+1</i>	0,00	219 281,76	647 427,26	1 125 987,56	933 322,07	821 166,03
<i>Crédits annulés</i>	549 528,67	-36 662,96	142 850,09	82 537,75	72 425,21	184 771,03
% crédits annulés / recettes réelles prévues	74,04%	Non calculé	4,29%	1,90%	2,20%	4,70%

Source : comptes administratifs du budget principal

3.4.2 La prévision pluriannuelle des investissements

La commune s'est dotée d'une prévision pluriannuelle d'investissements pour la période 2021-2026, mise à jour en mai 2023. Le niveau global de dépenses annuelles oscille, selon les exercices, entre 6,1 M€ (2022) et 9,1 M€ (2025). La prévision pluriannuelle 2021-2026 est arrêtée à 43,9 M€, dont 37,3 M€ entre 2022 et 2026.

La prévision est territorialisée. Les opérations sont réparties entre Bressuire-bourg et chaque commune déléguée. Tous les projets ont un échéancier s'achevant au plus tard en 2026, à l'exception de la réalisation d'un espace dédié à l'accueil de 13 structures (associations et organismes sociaux), prévue sur deux mandatures¹⁷⁶. Ce projet représente le premier poste des dépenses de bâtiments (25,4 M€), avec une prévision de 7,7 M€ d'ici à 2026 (sur 10,88 M€ au total), suivi d'équipements sportifs (2,8 M€ sur 2025 et 2026) et du fonds de concours à verser à la communauté d'agglomération pour le centre régional de tennis avec la prise en charge des travaux de la toiture d'une salle pour un montant de 2,25 M€.

La prévision décline cinq thématiques principales : foncier-urbanisme, patrimoine bâti, espaces publics, autres acquisitions, dépenses imprévues. Certaines découlent de façon explicite de la mise en œuvre d'un contrat passé avec l'État (Action cœur de ville), d'un document mis en

¹⁷⁵ Système prévu à l'article L. 2311-3 du CGCT évitant de faire supporter sur un seul exercice budgétaire l'intégralité d'une dépense pluriannuelle, de suivre plus finement les investissements et d'ajuster l'équilibre budgétaire à la réalité financière des opérations.

¹⁷⁶ Source : débat d'orientations budgétaires du 30 janvier 2023, présentation du projet d'espace Simone Veil.

œuvre par la collectivité (schéma directeur de l'immobilier, en cours de rédaction) ou par la communauté d'agglomération (contribution aux travaux du centre régional de tennis, opération programmée d'amélioration de l'habitat). Selon l'ordonnateur, le schéma directeur immobilier permettra la réalisation d'un plan pluriannuel dédié aux bâtiments (entretien, ventes, travaux)¹⁷⁷.

Certaines opérations d'équipement n'y figurent pas et ont été intégrées à d'autres programmation tel le contrat « Action cœur de ville » ou la zone d'aménagement concerté Les-Quatre-Saisons, communale, qui n'y figure pas alors que la convention d'opération de revitalisation territoriale du bocage bressuirais adoptée en décembre 2022 par la communauté d'agglomération estime son coût à 4,4 M€ (cf. *supra* 1.2.2.2). Enfin, la thématique « foncier/urbanisme » comprend une ligne globalisée « fonds cœur de ville » peu détaillée, eu égard à l'avancement de projets tels que la charte architecturale, urbaine et paysagère¹⁷⁸ (cf. *supra* 1.2.2.4). La chambre note que la collectivité apportera des ajustements sur divers points, celle-ci précisant à juste titre que le document « *reste évolutif* » et notamment :

- les recettes attendues (subventions d'investissement, épargne nette, emprunts), non mentionnées ;
- la nécessité d'indiquer les « coûts induits » par les équipements envisagés : les arbitrages entre les projets et la connaissance de l'évolution des charges de fonctionnement à venir en seraient facilités ;
- la gestion des opérations les plus importantes dans le cadre du dispositif des autorisations de programme / crédits de paiement¹⁷⁹.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Depuis son précédent rapport d'observations (2012), Bressuire a amélioré la présentation des comptes sur plusieurs points : tenue d'une comptabilité d'engagements et de restes à réaliser en investissement, constitution en 2022 de provisions pour dépréciations de comptes de tiers. Différents documents d'information budgétaire devraient être mis en ligne sur le site internet de la ville, en accompagnement des budgets primitifs et des comptes administratifs qui y figurent déjà. Les annexes des documents budgétaires relatives aux engagements de la commune doivent être remplies de manière exhaustive, conformément à la législation applicable.

Le suivi des régies d'avances et de recettes a fait l'objet d'une importante réorganisation.

La prévision pluriannuelle des investissements mise en place par la commune procède de la recherche d'une prévision budgétaire équilibrée. Cependant, elle mérite d'être complétée par l'intégration de toutes les opérations envisagées ou contractualisées, par une indication des recettes d'investissement attendues, des coûts de fonctionnement engendrés par les équipements projetés. Cela permettrait à l'assemblée délibérante de mieux apprécier l'adéquation des projections d'investissement à leur soutenabilité budgétaire.

¹⁷⁷ Source : procès-verbal de la séance du conseil municipal du 30 janvier 2023, débat d'orientations budgétaires.

¹⁷⁸ Les études afférentes ont été inscrites en 2022 à l'état de l'actif du budget principal pour un montant global de 13 208 € au compte 2031 « frais d'études ».

¹⁷⁹ Système prévu à l'article L. 2311-3 du CGCT évitant de faire supporter sur un seul exercice budgétaire l'intégralité d'une dépense pluriannuelle, de suivre plus finement les investissements et d'ajuster l'équilibre budgétaire à la réalité financière des opérations.

La moyenne des taux de réalisation des dépenses d'équipement sur la période 2017-2022 s'élève à 59,7 % des crédits ouverts. La chambre considère que le recours aux autorisations de programme facilitera le pilotage budgétaire des projets les plus importants.

Eu égard à leurs conséquences, la remise à plat des relations entre le budget principal et le budget annexe Les-villages-du-golf est prioritaire. La collectivité a commencé à s'y employer. En 2023, elle « envisage de réaffecter » au budget principal « le patrimoine du village golf utilisé par l'école de golf (aménagement du practice, terrains du practice et parking du clubhouse) ». Cela ne représente que 265 750 € d'inscriptions comptables régularisées. Une délibération du 18 septembre 2023 a prévu le basculement au sein du budget annexe, vers des comptes d'immobilisations corporelles des terrains qui n'avaient pas à figurer en stocks, évalués par la chambre et par l'ordonnateur à 4 181 347,41 €. Elle précise que, « ultérieurement la commune pourra affecter en totalité ou partiellement ce patrimoine sur le budget général ».

4 ANALYSE FINANCIÈRE DU BUDGET PRINCIPAL

4.1 Section de fonctionnement

4.1.1 Des produits de gestion en hausse en 2022

Les produits de fonctionnement par habitant sont inférieurs à la moyenne des communes de la strate de 20 000 à 50 000 habitants appartenant à un groupement à fiscalité propre : 964 € contre 1 313 € en 2021¹⁸⁰.

Ils ont progressé de façon continue au cours de la période 2017-2022. En 2022, l'évolution a été plus marquée (+ 3,3 %), en raison d'une hausse à taux constants des produits de la fiscalité directe générée par les revalorisations des bases locatives (3,5 % en 2022 ayant engendré un produit de 286 000 €¹⁸¹, puis 7,5 % en 2023). Ces mesures ont bénéficié à la commune dont les recettes fiscales sont, depuis la réforme intervenue en 2021 à l'échelle nationale, constituées pour l'essentiel du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

¹⁸⁰ Source : données les plus récentes disponibles sur le site www.collectivités-locales.gouv.fr.

¹⁸¹ Source : rapport d'orientations budgétaires 2022.

Le transfert à la commune de la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties¹⁸² a fait passer le produit de cette imposition de 4 826 452 € en 2020 à 7 928 304 € en 2021, puis 8 226 542 € en 2022¹⁸³. Le produit du foncier bâti par habitant reste néanmoins inférieur de 40 % à la moyenne des communes de la strate : 872 € contre 1 450 €. La commune indique que « *les bases des valeurs locatives sont faibles par rapport aux villes de plus de 20 000 habitants* », compte tenu des niveaux de bases dans les communes déléguées. En conséquence, elle « *prélève peu de fiscalité par habitant par rapport aux communes de la même strate (recettes réelles de fonctionnement en 2022 de 1 044 € par habitant / 1 440 € pour les communes de la même strate)* ». Pour les dépenses réelles de fonctionnement par habitant, un « *différentiel de – 400 € de dépenses par habitant en 2022 (832 € contre 1 232 €)* » est constaté.

Par ailleurs, en 2017, la municipalité a mis un terme à une exonération de taxe d'habitation, instituée depuis 30 ans¹⁸⁴, indépendamment du dispositif appliqué par l'État. Le produit de taxe d'habitation est alors passé de 2 496 298 € à 2 955 415 €¹⁸⁵. En 2021, ce dernier montant, supérieur de 460 000 € environ au produit 2016, a servi de référence pour le calcul, par l'État, de la compensation versée au titre de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Avec la décision prise en 2017, les effets du coefficient correcteur instauré par la loi pour éviter une perte pour les finances communales¹⁸⁶ ont donc été optimisés.

En revanche, les recettes fiscales ne bénéficieront pas immédiatement des constructions de logements à caractère social permettant de respecter les seuils légaux (cf. supra 1.2.3.2). En effet, ceux-ci bénéficient d'une exonération de 15 ans de taxe sur le foncier bâti, portée à 20 ans en cas de respect de critères de performance énergétique et environnementale¹⁸⁷.

Depuis 2021, le taux de la taxe sur le foncier bâti est de 44,27 %, nettement au-dessus de la moyenne des communes de la strate démographique de 20 000 à 50 000 habitants, 39,4 %. Il correspond à l'addition du taux en vigueur jusqu'en 2020, soit 25,39 %, et de l'ex taxe d'habitation sur les résidences principales, soit 15,18 % en 2020. Le taux de taxe sur les propriétés non bâties s'élève à 54,81 %. La commune n'a pas relevé les taux d'imposition au cours de la période examinée. Elle bénéficie enfin du produit de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires qu'elle a instituée (86 323 € perçus à ce titre en 2022).

¹⁸² Avec une éventuelle correction afin de respecter l'engagement gouvernemental d'une compensation à l'euro près prévu à l'article 5 de la loi de finances initiale pour 2018.

¹⁸³ Source : rapport d'orientations budgétaires 2023, page 12.

¹⁸⁴ Délibération n° 16169 du 19 septembre 2016.

¹⁸⁵ Source : rapport d'orientations budgétaires pour 2022, page 11.

¹⁸⁶ 2 du I de l'article 1414 C du code général des impôts.

¹⁸⁷ Articles 1384 A du code général des impôts.

Tableau n° 13 : produits de gestion en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	8 756 253	9 021 781	9 273 153	9 348 941	9 511 488	9 819 340
+ <i>fiscalité reversée</i>	3 239 664	3 259 970	3 250 123	3 660 313	3 660 934	3 661 493
= <i>fiscalité totale (nette) chapitre 73</i>	11 995 916	12 281 751	12 523 276	13 009 255	13 172 421	13 480 833
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	2 082 807	1 925 041	2 136 309	1 692 941	1 720 918	1 944 503
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	4 561 311	4 685 286	4 799 407	4 889 685	5 048 722	5 216 078
+ <i>prod immob, travaux régie</i>	21 202	32 954	21 839	14 326	40 657	0
Produits de gestion	18 661 237	18 925 031	19 480 831	19 606 207	19 982 718	20 641 413

Source : comptes de gestion du budget principal

Tableau n° 14 : potentiel fiscal et financier – montants en €

	2021	2022
<i>Potentiel fiscal</i>	10 035 189	(°)
<i>Potentiel financier</i>	18 386 539	18 557 311
<i>Population au sens de la dotation globale de fonctionnement</i>	20 726	21 069
<i>Potentiel fiscal/financier (à partir de 2019) /population DGF</i>	877,76	(°)
<i>Moyenne nationale des communes de la strate</i>	641,32	(°)

Source : comptes administratifs du budget principal 2021 (informations générales) et direction des finances (°) Données 2023 non connues à la date de clôture de l'instruction

En 2021, les produits de la fiscalité ont été stimulés par une augmentation de l'attribution de compensation versée par la communauté d'agglomération, passée de 2 964 193 € à 3 371 223 €. En 2023, celle-ci enregistre une baisse limitée à 3 310 893 €, par suite d'un prélèvement pour financer le service commun « application du droit des sols ». Toutefois, une révision à venir du niveau de l'attribution de compensation, si elle était engagée conformément au pacte financier et fiscal de l'intercommunalité, pourrait générer, toutes choses égales par ailleurs, une réduction plus importante. La progression continue des ressources institutionnelles repose sur diverses participations destinées à financer l'accueil périscolaire obtenues auprès de la caisse d'allocations familiales des Deux-Sèvres et de l'État¹⁸⁸.

L'évolution de la dotation globale de fonctionnement, qui constitue environ 80 % des ressources institutionnelles, est limitée, de l'ordre de 0,9 % à 1 % par an. Du fait de la stagnation de la dotation forfaitaire, depuis 2021, elle est portée par la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), qui représente une part croissante de la dotation globale (23,7 % en 2023). En 2023, Bressuire a bénéficié de la hausse de l'enveloppe normée décidée par l'État, à travers sa DSU. L'augmentation du nombre de logements sociaux (cf. *supra* 1.2.3.2) et l'évolution du potentiel financier par habitant, qui font partie des paramètres de calcul, n'y sont pas étrangères.

¹⁸⁸ Fonds de soutien au développement des activités périscolaires octroyé par le ministère de l'éducation nationale.

Tableau n° 15 : **dotation globale de fonctionnement en €**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Dotation forfaitaire</i>	2 464 400	2 478 397	2 490 103	2 494 703	2 517 621	2 530 396	2 530 396
+ <i>Dotation de solidarité urbaine</i>	774 267	811 948	843 129	879 503	909 193	941 056	972 884
+ <i>Dot. nationale de péréquation</i>	609 080	621 074	623 067	618 234	598 570	595 140	601 293
= <i>Dotation globale de fonctionnement</i>	3 847 747	3 911 419	3 956 299	3 991 540	4 025 384	4 066 592	4 104 573

Source : comptes de gestion du budget principal

4.1.2 Une progression contenue des charges courantes depuis 2017, avec une accélération en 2022

De 2017 à 2022, les charges courantes ont crû de 8,4 %, dont 5,6 points en 2022. Dans un contexte de maîtrise des charges à caractère général –le niveau exceptionnellement bas de 2020 s’expliquant par les fermetures de services en raison de la covid-19–, l’augmentation résulte des charges de personnel, pour des raisons liées à la mise en œuvre de mesures de portée nationale, des subventions de fonctionnement et des autres charges de gestion.

Tableau n° 16 : **charges courantes en €**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Charges à caractère général</i>	3 592 931	3 852 138	3 795 856	3 623 380	3 973 711	3 988 492
<i>Charges de personnel</i>	8 093 043	8 042 384	8 178 153	7 966 567	8 477 222	8 711 028
<i>Subventions de fonctionnement</i>	1 196 651	1 195 808	1 186 868	1 162 204	1 207 433	1 418 922
<i>Autres charges de gestion</i>	709 389	698 641	814 555	733 364	793 240	950 210
Total = Charges de gestion	13 592 094	13 788 972	13 975 432	13 485 515	14 451 606	16 164 280
+ <i>Charges d'intérêt</i>	498 156	425 427	357 555	1 000 120	212 861	210 912
= Charges courantes	14 090 170	14 214 399	14 332 987	14 485 635	14 664 468	15 279 634
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	57,4 %	56,6 %	57,1 %	55,0 %	57,8 %	57,0 %
<i>Intérêts et pertes de change / charges courantes</i>	3,5 %	3,0 %	2,5 %	6,9 %	1,5 %	1,4 %

Source : comptes de gestion du budget principal

4.1.2.1 Une évolution sensible du niveau des charges à caractère général depuis 2021

En hausse depuis 2021, le niveau des charges à caractère général est nettement supérieur à celui de 2019. Cela résulte de la hausse des coûts des matériaux, de l'énergie et des fournitures. Les rapports sur les comptes administratifs et les rapports d'orientations budgétaires établis depuis 2021 auraient pu documenter cette évolution.

Les charges d'entretien de la voirie, très étendue, subissent une augmentation du coût de prestation d'enrobés à froid et de point à temps en raison de l'inflation (de 350 000 € en 2020 à 406 000 € en 2022, selon les données communiquées). En outre, en 2022, les dépenses d'électricité se sont élevées à 788 338,83 € contre 589 097,65 € en 2021¹⁸⁹. L'ordonnateur impute cette progression à l'augmentation des tarifs. Le budget primitif pour 2023 a prévu 700 000 € de crédits supplémentaires pour financer les charges d'énergie.

Tableau n° 17 : frais d'énergies en €

		2021	2022	2023 au 12/06/2023
606121	Électricité	415 291	599 055	421 593
606122	Gaz	173 806	189 284	383 271

Source : commune de Bressuire

Afin de maîtriser les charges courantes, l'ordonnateur a indiqué avoir institué :

- un schéma directeur immobilier et énergétique ;
- un schéma directeur d'aménagement lumière ; en 2022, les horaires d'éclairage public ont été revus en centre-ville et dans les communes déléguées ; un groupe de travail a été constitué avec les associations utilisatrices pour identifier des sources d'économies d'énergie au niveau des équipements sportifs ;
- un groupe sur les écoGESTES, constitué d'agents « ambassadeurs » qui « accompagnent leurs collègues dans des actions destinées à respecter certaines recommandations en faveur de l'environnement » ;
- un groupe de travail sur le patrimoine foncier non bâti.

4.1.2.2 Une progression contenue des frais de personnel

De 2017 à 2022, la progression des frais de personnel a été contenue à 7,6 %. Elle est imputable à des mesures nationales (revalorisation des grilles indiciaires en 2018¹⁹⁰ et des traitements des agents de catégorie C en 2022, augmentation de la valeur du point d'indice, relèvements des charges patronales) et à la mise en œuvre, en 2022, du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (120 000 € sur une année pleine). En 2022, la commune comptait 257 agents¹⁹¹, soit le même niveau d'effectifs que deux ans plus tôt. Elle n'emploie aucun collaborateur de cabinet¹⁹². La filière technique représente la majorité des effectifs, avec 130 agents en 2020, compte tenu du maintien de la voirie dans le champ communal et de la gestion déléguée des bâtiments d'intérêt communautaire.

¹⁸⁹ Sources : comptes de gestion du budget principal, compte 60612 – achats non stockés de fourniture d'électricité.

¹⁹⁰ Du fait de l'application à l'ensemble de la fonction publique territoriale du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations ».

¹⁹¹ Source : débat d'orientations budgétaires du 30 janvier 2023.

¹⁹² En application de l'article 13-1 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales, l'effectif maximum des collaborateurs de cabinet du maire d'une commune de la strate est fixé à deux personnes.

4.1.3 Une capacité d'autofinancement en baisse

Conséquence de l'évolution des produits et des charges de gestion, l'excédent brut de fonctionnement est en nette baisse.

Par suite du désendettement, le déficit financier se réduit. Celui-ci est également contenu par une somme de 494 545 € perçue chaque année par la commune au titre du fonds de soutien pour la sortie d'emprunts à risques (cf. *infra* 4.2.2). Le ratio de rigidité des charges structurelles, qui rapporte la somme des frais financiers et de personnel au total des produits de fonctionnement, est supérieur au seuil d'alerte de 55 %. Il est néanmoins inférieur à la moyenne nationale des communes de la même strate démographique¹⁹³ : 59,3 % contre 63,5 % en 2021.

Tableau n° 18 : **excédent brut de fonctionnement et capacité d'autofinancement brute en €**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Produits de gestion</i>	18 661 237	18 925 031	19 480 831	19 606 207	19 982 718	20 641 413
<i>Charges de gestion (*)</i>	13 592 094	13 788 972	13 975 432	13 485 515	14 451 606	16 164 280
Excédent brut de fonctionnement (EBF)	5 069 223	5 136 060	5 505 399	6 120 692	5 531 112	4 477 133
<i>EBF en % des produits de gestion</i>	27,2 %	27,1 %	28,3 %	31,2 %	27,7 %	21,7%
<i>+ ou -résultat financier</i>	-466 921	-395 397	-330 493	-974 589	-189 327	-189 349
<i>+/-autres produits et charges exceptionnels réels</i>	21 852	-10 260	45 660	18 905	-14 762	17 648
= Capacité d'autofinancement brute (CAF)	4 624 154	4 730 402	5 220 566	5 165 008	5 327 022	4 305 432
<i>-dotations nettes aux amortissements</i>	1 742 386	1 610 167	1 609 575	1 719 723	1 732 274	1 800 751
<i>-dotations nettes aux provisions</i>	0	0	-258	0	0	8 000
Résultat de fonctionnement	2 881 768	3 120 235	3 611 249	3 445 285	3 594 749	2 496 681
<i>CAF en % des produits de gestion</i>	24,8 %	25,0 %	26,6 %	26,3 %	26,7 %	20,8 %
<i>CAF brute par habitant</i>	228	232	254	252	257	219
<i>CAF brute par habitant - moyenne des communes de la strate</i>	178	191	198	188	205	Donnée non disponible

(*) Les charges de gestion correspondent aux charges courantes moins les charges financières.

Source : comptes de gestion du budget principal

¹⁹³ Source : données les plus récentes disponibles sur le site www.collectivites-locales.gouv.fr.

Tableau n° 19 : **capacité d'autofinancement nette brute en €**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
CAF brute	4 624 154	4 730 402	5 220 566	5 165 008	5 327 022	4 305 432
- annuité en capital de la dette	2 638 917	2 532 786	2 548 077	2 607 830	2 752 686	2 781 670
= Capacité d'autofinancement nette	1 985 237	2 197 616	2 672 489	2 557 178	2 574 336	1 523 762

Source : comptes de gestion du budget principal

4.2 Section d'investissement

4.2.1 Un fonds de roulement surévalué de façon artificielle

De 2 875 978 € au 31 décembre 2017, le fonds de roulement net global est passé à 4 999 003 € au 31 décembre 2020. Cette progression n'a été rendue possible que par l'inscription critiquable d'immobilisations nettes au budget annexe « Les-villages-du-golf », valorisées à 4 101 347,41 € (cf. *supra* 3.2) et de stocks de terrains aménagés constituant en réalité des éléments patrimoniaux relevant du bilan du budget principal. La collectivité aurait dû contracter des emprunts supplémentaires, les emprunts déjà souscrits par le budget annexe pour un total de 2,5 M€ en 2018 et 2019 étant insuffisants à couvrir le besoin.

La remontée du stock d'emprunt et des subventions d'investissement (cf. 3.2.2) engendrerait une augmentation des « ressources stables » du budget principal de 2 787 094 €, inférieures à la valeur des immobilisations à transférer, soit 4 101 347 € plus une fraction du stock de 1 941 539,30 €.

En 2021, la commune a réalisé un niveau record de travaux (cf. *supra* 1.2.4), avec, outre les reports de 2020, la construction du groupe scolaire Clemenceau/La Marelle, la réhabilitation de la mairie déléguée de Noirterre et le versement à la communauté d'agglomération d'un fonds de concours pour la construction de la cité de la jeunesse. En 2022, la poursuite d'un rythme d'investissement soutenu, avec des reports de dépenses engagées et non mandatées au 31 décembre 2021, a engendré une nouvelle progression des immobilisations. Avec l'objectif de stabilisation de l'encours de dette, cela a conduit à une réduction du fonds de roulement net. Le budget primitif pour 2023 a prévu 10 631 516 € de dépenses d'investissement comprenant 3 070 000 € de remboursement d'annuités en capital et 7 561 516 € de dépenses d'équipement. En outre, le budget primitif reprend 4 282 766 € de restes à réaliser 2022. Compte tenu de la souscription d'un nouvel emprunt de 3 900 000 €, cela signifie que les dépenses d'investissement sont autofinancées aux deux tiers ce qui constitue un bon ratio.

L'incorporation au budget principal des actifs immobilisés imputés au budget annexe de la ZAC Les-Villages-du-golf, évalués par la chambre entre 4,5 M€ et 6,4 M€ selon les hypothèses retenues (cf. *supra* 3.2.2), aura pour effet de réduire le fonds de roulement net. Malgré le transfert des financements correspondants, soit 2,8 M€ en tout au 31 décembre 2022, qui s'ajouteront aux ressources existantes du budget principal, cette baisse touchera l'équilibre budgétaire global. La commune souligne que sa « *trésorerie est toujours positive sans avoir recours aux lignes de trésorerie* », malgré les répercussions du budget annexe « Les-Villages-du-golf ». Elle estime, par ailleurs, qu'un « *emprunt supplémentaire sur le budget annexe aurait augmenté [sa] dette inutilement puisque la trésorerie [du budget principal] pouvait l'assumer* ».

La chambre rappelle que des éléments patrimoniaux ont été classés en stocks de terrains à aménager et non en immobilisations corporelles comme l'imposaient les principes comptables (cf. 3.2.2). Il en est résulté une sous-estimation du niveau des emplois immobilisés du budget annexe et, par suite, des financements à long terme nécessaires pour les couvrir. Leur imputation en actifs immobilisés, décidée par une délibération du 18 septembre 2023, engendrera un besoin de ressources pérennes supplémentaires.

4.2.2 Endettement

4.2.2.1 Un encours en diminution mais supérieur de 30 % à la moyenne par habitant des communes relevant de la même strate démographique

Entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 décembre 2022, l'encours de la dette du budget principal est passé de 33,8 M€ à 26,6 M€, soit une baisse de 21,3 %.

Tableau n° 20 : endettement du budget principal en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Encours au 1^{er} janvier</i>	33 846 584	31 208 789	29 210 873	28 665 110	28 556 182	27 303 533
<i>- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaire)</i>	2 638 917	2 532 786	2 548 077	2 607 830	2 752 686	2 781 670
<i>- Variation des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)</i>	-1 159	-854	-515	202	-37	-636
<i>+ Intégration de dettes (emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité.)</i>	-36	2 016	1 798	330	0	0
<i>+ Nouveaux emprunts</i>	0	532 000	2 000 000	2 498 774	1 500 000	2 102 244
= Encours au 31 décembre	31 208 789	29 210 873	28 665 110	28 556 182	27 303 533	26 624 743
<i>Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les budgets annexes</i>	2 169 756	2 770 637	4 384 753	4 888 355	5 236 261	4 968 628
<i>= encours de dette net de la trésorerie hors comptes de rattachement avec les budgets annexes</i>	29 039 034	26 440 236	24 280 357	23 667 827	22 067 272	21 656 115
<i>Encours au 31 décembre par habitant</i>	1 539	1 431	1 396	1 391	1 317	
<i>Encours au 31 décembre par habitant – moyenne des communes de la strate</i>	1 063	1 036	1 032	1 011	999	

Source : comptes de gestion du budget principal

Tableau n° 21 : remboursement d'emprunts et dettes assimilées par habitant en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaire)	2 638 917	2 532 786	2 548 077	2 607 830	2 752 686	2 781 670
Annuité en capital de la dette par habitant	130	124	124	127	133	
Annuité en capital de la dette par habitant – moyenne des communes de la strate	105	105	102	97	100	

Source : comptes de gestion du budget principal

Tableau n° 22 : principaux ratios d'alerte

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	498 156	425 427	357 555	1 000 120	212 861	211 007
Taux d'intérêt apparent du budget principal	1,6 %	1,5 %	1,2 %	3,5 %	0,8 %	0,8 %
Capacité de désendettement trésorerie incluse en années (dette nette de la trésorerie/CAF brute) au 1 ^{er} janvier	6,3	5,6	4,7	4,6	4,1	5,0
Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute) au 1 ^{er} janvier	6,8	6,2	5,5	5,5	5,1	6,2

Source : comptes de gestion du budget principal ; information financières figurant au compte administratif du budget principal. L'ordonnateur précise que les données ne tiennent pas compte de l'aide versée par l'État pour la sortie des emprunts toxiques en 2016.

Tableau n° 23 : emprunts nouveaux et affectations du résultat annuel en excédent de fonctionnement capitalisés – montants en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Chapitre 10 – dotations hors c/1068	638 746	598 653	680 162	853 902	963 516	1 098 520
Compte 1068 – excédents de fonctionnement capitalisés (affectation du résultat N-1)	1 914 514	3 471 729	3 238 768	3 454 326	2 916 308	3 995 332
Chapitre 13 – subventions d'investissement	0	0	536 725	530 664	765 443	768 697
Compte 1641 – emprunts en euros (recettes)	1 789	534 576	2 001 990	2 500 131	1 502 600	2 103 792
Compte 2111 – ventes de terrains nus	0	212 127	53	186	19	31 381
Chapitre 23 – ventes d'immobilisations en cours	0	36 663	0	92 939	16 432	23 180
Chapitre 27 – autres immobilisations financières	44 300	169 300	49 300	49 300	208 410	49 300
Total des recettes réelles d'investissement	2 792 021	5 211 913	6 486 998	7 481 448	6 372 728	8 070 202

Sources : rapports de présentation des comptes administratifs

En 2020, « les dépenses d'investissement ont été financées par un emprunt de 1,8 M€ et par l'autofinancement »¹⁹⁴. Cela signifie que, par différence, 700 131 € d'emprunts nouveaux

¹⁹⁴ Source : rapport de présentation du compte administratif 2020, page 7.

(2 500 131 € moins 1 800 000 €) ont été contractés « en réserve ». En revanche, tous les emprunts contractés en 2021 et en 2022 ont été consacrés au financement d'investissement sur l'exercice. Les emprunts nouveaux mobilisés en 2021 se sont élevés à 1,5 M€, conformément au niveau des crédits inscrits au budget primitif.

Au 31 décembre 2021, l'encours de la dette par habitant s'élevait à 1 317 € contre 999 € en moyenne des communes de la strate. Le ratio encours de la dette/recettes réelles de fonctionnement est de 108,79 % contre 72,4 % en moyenne de la strate¹⁹⁵.

L'ordonnateur a indiqué ne pas avoir rencontré de difficultés particulières pour obtenir des financements depuis la remontée des taux d'intérêt des prêts de longue durée à partir de l'automne 2021. Elle n'envisage pas d'engager une opération de désendettement sur certains taux fixes les plus onéreux, notamment parmi les emprunts les plus anciens. En effet, la dette à taux fixe ne présente aucune opportunité de renégociation, en raison de trop fortes pénalités actuarielles. La dette à taux variable ne présente pas d'opportunités de refinancement. Au 31 décembre 2022, les emprunts à taux variable représentaient 13,53 % de l'encours de la dette, et 0,98 % pour les emprunts à taux variable « couvert ».

4.2.2.2 Des ajustements récents apportés au niveau prévisionnel d'endettement sur la mandature

En 2020 la stratégie initiale sur le mandat municipal (2020-2026) visait à emprunter 15 M€ avec un remboursement de capital de 19 M€. Par différence, la municipalité tablait sur une diminution de 4 M€ de l'encours de la dette du budget principal au cours de la période. La prévision de dépenses d'équipement était fixée à 45 M€. Il ressortait de cette projection un financement d'un tiers des travaux par l'emprunt. Le rapport d'orientations budgétaires pour 2021 maintenait la projection de 15 M€ d'emprunts nouveaux sur six ans (donc pour la période 2021-2026) pour financer 42 M€ d'investissements sur le mandat. En 2022, l'augmentation des charges de fonctionnement (frais de personnel et charges d'énergies) a porté le montant global des emprunts nouveaux sur la mandature à 18 M€. Le stock de la dette au terme du mandat serait donc réduit de 1 M€ par rapport à 2020.

Le plan pluriannuel d'investissement 2021-2026, arrêté au printemps 2023, mentionne un total de 43 872 241 € toutes taxes comprises de dépenses, dépenses imprévues comprises. Ce montant est supérieur à celui mentionné au rapport d'orientations budgétaires pour 2021 mais en baisse par rapport au prévisionnel arrêté en début de mandature, en raison de la réduction des prévisions à partir de l'exercice 2023.

¹⁹⁵ Source : compte administratif 2021 du budget principal, données générales.

4.2.2.3 La gestion de la dette reste marquée par la renégociation de deux emprunts « toxiques »

Le précédent rapport relevait que la commune avait eu recours à des emprunts structurés en francs suisses, représentant 9,7 M€ de capital restant dû fin 2011. Pour deux d'entre eux, les formules de taux structurés aggravaient les risques de pertes majeures en cas de dégradation de l'euro par rapport au franc suisse, sans espoir de gains de même ampleur. La chambre notait que les surcoûts financiers commenceraient à peser significativement à compter de 2012 et constatait que la situation des marchés compromettait une renégociation favorable pour ces contrats.

En 2016, la collectivité remboursait de manière anticipée et avec le soutien financier de l'État¹⁹⁶ à hauteur de 5 934 540 €, un emprunt à risque issu d'un ancien contrat. Elle utilisait la faculté offerte par la réglementation d'étaler sur une période n'excédant pas la durée de l'emprunt initial restant à courir les indemnités de refinancement. Elle a contracté pour ce faire deux emprunts, le premier de 9 828 472,76 € sur 18 ans auprès de la Caisse française de financement local et le second de 5 027 336,75 € sur 12 ans auprès de cette même institution¹⁹⁷. En 2017, l'annuité à la charge de la commune s'élevait à 3 614 771 € (capital 2 630 796 € et intérêts pour 983 975 €) et à 3 120 226 € déduction faite de l'aide de l'État. Par rapport à 2016 (à savoir 3 371 726 €), l'ordonnateur indique avoir « gagné » 251 500 €¹⁹⁸.

L'opération a été réalisée dans des conditions acceptables. Toutefois, comme le rappelle la collectivité dans sa réponse, l'indemnité de renégociation fait l'objet d'un amortissement, selon le même échéancier que l'aide de l'État qui lui est versée, qui donne lieu à la constatation chaque année d'une charge d'un montant de 709 167 €. Au 31 décembre 2022, il lui restait à régler 3 545 835 € pour les cinq derniers exercices, conformément au plan d'amortissement prévu par le protocole signé avec l'établissement de crédit et l'État. Cet engagement ne figure pas en annexe au compte administratif, en méconnaissance de l'obligation réglementaire¹⁹⁹.

4.2.3 Une trésorerie tributaire du budget annexe « Les-villages-du-golf »

La commune a recours de façon récurrente à une ligne de trésorerie d'un montant de 0,5 M€ auprès du Crédit agricole, remboursée en fin d'exercice (le solde du compte 51931 était nul au 31 décembre 2021), ce qui marque un progrès par rapport au début de la période contrôlée. En effet, au 31 décembre 2017, le solde du c/51931 était créditeur de 1 650 000 €, puis de 500 000 € au 31 décembre 2018. La mobilisation, par le budget principal, de cette ligne résulte, pour l'essentiel, d'un besoin important de trésorerie au niveau du budget annexe « Les-villages-du-golf ». Le compte de liaison de trésorerie de celui-ci avec le budget principal est constamment débiteur, avec une détérioration marquée en 2022. Les baisses de 2018 et de 2019 coïncident avec la mobilisation de deux emprunts, respectivement de 1,5 M€ et 1 M€ par le budget annexe.

¹⁹⁶ Conformément à sa demande présentée en préfecture le 23 décembre 2014 dans les conditions requises par l'article 92 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances initiale pour 2014, créant le fonds de soutien, et par le décret n° 2014-444 du 29 avril 2014 modifié.

¹⁹⁷ Conformément à une délibération du 18 avril 2016.

¹⁹⁸ Source : rapport d'orientations budgétaires pour 2016.

¹⁹⁹ Instruction budgétaire et comptable M 14, tome I, commentaire page 68 relatif au compte 6688.

En revanche, le solde débiteur du compte de liaison du budget annexe « Lotissements d'habitation » se réduit nettement par suite de la clôture de diverses opérations. La situation créditrice du nouveau budget annexe « Les-quatre-saisons », à 359 782 €, est à nuancer par le fait que les travaux n'étaient pas engagés à cette date.

Tableau n° 24 : solde débiteur des comptes de trésorerie des budgets annexes dans la comptabilité du budget principal – montants arrondis à l'euro supérieur

Budget annexe	2017	2018	2019	2020	2021	3022
Les-villages-du-golf	2 491 259	2 033 925	1 641 151	2 370 785	2 470 138	2 874 879
Lotissements d'habitation	964 847	887 092	608 789	433 035	363 335	156 611

Source : comptes de gestion du budget principal (comptes 451007 et 451009)

En définitive, la trésorerie du budget principal supporte un effort substantiel qui devrait relever exclusivement du budget annexe « Les-Villages-du-golf ». Celui-ci bénéficie d'un financement gratuit pour des activités disparates, regroupant des éléments patrimoniaux (réserves foncières et terrains amenés à être aménagés par de futurs acquéreurs, cf. *supra* 3.2.2) et pour une part minoritaire, des stocks de terrains aménagés sous maîtrise d'ouvrage de la commune. Sans être irrégulière, s'agissant d'un budget annexe à caractère administratif, une telle pratique ne procède pas d'une gestion budgétaire saine. La chambre souligne que la régularisation des immobilisations corporelles du budget annexe à transférer au budget principal devrait y remédier.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En 2022, l'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement du budget ont enregistré une nette baisse, principalement en raison de mesures de portée nationale ayant affecté la progression des frais de personnel. L'évolution des charges à caractère général a été contenue. En revanche, pour 2023, le budget primitif anticipe une hausse de 700 000 € de la facture énergétique.

La section d'investissement se caractérise par une surévaluation du fonds de roulement net global, due à l'imputation erronée d'immobilisations corporelles au budget annexe « Les-Villages-du-golf ». La remontée du stock d'emprunt et des subventions d'investissement qui ont financé ces actifs engendrerait une augmentation des « ressources stables » du budget principal de 2 787 094 €. Ce montant est inférieur à la valeur des immobilisations à transférer, soit 4 101 347 € plus une fraction, à déterminer, du stock de terrains 1 941 539,30 € inscrits à tort au budget annexe.

Pour financer cette opération, l'obtention de recettes fiscales supplémentaires paraît difficilement envisageable à court terme au regard de la hausse de la taxe foncière sur le bâti engendrée en 2022 et 2023 par les seules revalorisations des valeurs locatives décidées par le législateur, le conseil municipal ayant maintenu les taux inchangés. L'ordonnateur recherche de nouvelles économies de fonctionnement à travers des groupes de travail qu'il a installés, notamment pour un schéma directeur immobilier et pour les économies d'énergie. Une piste consisterait à approfondir les mutualisations de services avec la communauté d'agglomération.

Dans l'immédiat, afin de maintenir le fonds de roulement net global après régularisation des écritures patrimoniales du budget annexe « Les-Villages-du-golf », le recours à l'emprunt à concurrence de la différence entre un ensemble composé des immobilisations nettes et de la fraction des stocks de terrains correspondant en réalité à des immobilisations corporelles d'une part, et les financements devant être portés au budget principal, d'autre part, semble nécessaire.

La chambre prend note du transfert au budget principal des équipements golfs tout en soulignant que l'équilibre du bilan de la zone d'aménagement concerté, qui sera constaté à la date de la clôture de celle-ci, n'a pas de lien direct avec la nécessité de trouver, au niveau du budget principal, des ressources propres pour couvrir les emplois immobilisés après intégration des actifs patrimoniaux communaux imputés au budget annexe « Les-Villages-du-golf ».

5 SERVICES RENDUS AU CITOYEN EN MATIÈRE DE PERMIS DE CONSTRUIRE

Dans le cadre d'une enquête nationale pilotée par la Cour, relative aux services rendus au citoyen en matière de permis de construire (habitat et tertiaire privé), la chambre régionale a sollicité la commune de Bressuire et la CA2B, compétente pour le plan local d'urbanisme. Celles-ci ont complètement répondu à l'exception des points relatifs aux procédures d'instruction : méthodes, grilles d'analyse et ou d'indicateurs de résultats pour évaluer l'atteinte des objectifs.

5.1 Organisation

5.1.1 Des compétences réparties entre la commune et la communauté d'agglomération

La communauté d'agglomération assure, pour le compte des communes membres qui le souhaitent, dont Bressuire, dans le cadre d'un service commun mutualisé « application du droit des sols », l'instruction des demandes de permis de construire, de démolir et d'aménager, ainsi que des certificats d'urbanisme opérationnels (CUB) et des déclarations préalables. À la réception d'un CUB, le service vérifie les raccordements aux réseaux (incendie, assainissement, eau potable, électricité). Cependant, le CUB est validé par la maire, comme toutes les autorisations d'urbanisme, dans la mesure où celle-ci reste compétente en la matière. Les gestionnaires de réseaux sont également consultés préalablement à la délivrance des CUB. Les autorisations ou les refus sont donc signés par la maire de Bressuire.

5.1.2 Organisation de la commune et de la communauté d'agglomération

5.1.2.1 Organisation institutionnelle

La communauté d'agglomération dispose, depuis 2015, d'un vice-président responsable de l'aménagement et de la politique foncière, reconduit en 2020. Maire de Saint-Pierre-des-

Accusé de réception en préfecture
079-217900497-20240412-DG_DEL_2024_070-DE
Date de télétransmission : 12/04/2024
Date de réception préfecture : 12/04/2024

Échaubrognes, celui-ci est deuxième vice-président de la CA2B. Il est également chargé des finances, du budget et de la planification.

Sous la mandature 2014-2020, l'habitat figurait dans le champ de sa délégation. Depuis l'installation de l'assemblée délibérante issue des élections municipales de 2020, la politique de l'habitat a été confiée à un autre vice-président.

Le conseil communautaire a délégué au bureau ses attributions concernant les avis sur les documents d'urbanisme et de planification²⁰⁰. Une commission « aménagement et habitat » regroupe 32 membres, dont trois conseillers municipaux de Bressuire²⁰¹. La fréquence de ses réunions est variable : six en 2015, cinq en 2016, deux en 2017, deux en 2018, deux en 2019, une en 2020, sept en 2021, quatre en 2022, deux au premier semestre 2023, une en juin 2023. La communauté d'agglomération explique la baisse enregistrée depuis 2022 par la conduite de projets spécifiques confiée à des comités de pilotage *ad hoc*, notamment pour la révision à venir du PLUi et pour l'évaluation à mi-parcours du Scot, élargis à des vice-présidents et des commissions transverses (exemple : vice-présidents transports, développement économique). L'ordre du jour des réunions de la commission « aménagement et habitat » en a été allégé et il n'a donc pas été nécessaire de la réunir autant de fois qu'en 2021. De 2016 à 2019, le taux moyen de présence aux réunions de la commission a décliné jusqu'à 38 %. En 2020, il était de 50 %. L'assiduité aux séances dépendrait de la perception qu'ont les élus de l'utilité de leur action au sein de cette instance.

5.1.2.2 Organisation administrative des services municipaux

Le service communal de l'urbanisme et des affaires foncières est composé de trois personnes, deux agents d'accueil et une responsable de service. En outre, des agents d'accueil relevant des services techniques assurent la prise des rendez-vous et la réception des dossiers d'urbanisme. La responsable du service, qui a le grade de rédactrice territoriale (catégorie B), exerce les missions suivantes réparties entre trois groupes :

a. affaires foncières :

- coordination de la gestion du patrimoine communal ;
- gestion des dossiers fonciers pour les cessions et les acquisitions du domaine privé et du domaine public ;
- rédaction des actes administratifs, des baux, des conventions de location (saut pour les associations) ;
- gestion du droit de préemption urbain : instruction des déclarations d'intention d'aliéner, procédure de préemption ;
- gestion des contentieux : procédure d'insalubrité, abandon manifeste, état de péril, biens sans maître ;
- gestion des enquêtes publiques pour les installations classées au titre du code de l'environnement .

b. urbanisme :

- encadrement des agents chargés de l'accueil et de la pré-instruction des dossiers ;

²⁰⁰ Délibération n° 2020-147 du conseil communautaire du 15 septembre 2020.

²⁰¹ Délibération du conseil communautaire du 3 novembre 2020.

- suivi du plan local d'urbanisme intercommunal : coordination des demandes sur le territoire en lien avec la CA2B ;
- relation avec le service instructeur du droit des sols de la communauté d'agglomération ;
- suivi du contentieux : suivi des conformités des constructions, constat des infractions, rédaction de procès-verbaux ;
- accueil du public : projets complexes d'urbanisme ; plan local d'urbanisme intercommunal, professionnels ;
- organisation de la mutualisation avec les agents d'accueil des services techniques.

c. activités secondaires ou saisonnières :

- renseignements au public relatifs au code de l'urbanisme, au code civil, au code de la construction et de l'habitation, au code de l'environnement ;
- accueil des porteurs de projet pendant les absences de l'agent d'accueil « urbanisme » ;
- participation à la communication du service : salon de l'habitat, site internet, bulletin municipal.

Les deux agents d'accueil exercent les missions suivantes :

a. tâches principales :

- enregistrement dans le logiciel SIGIL des demandes d'autorisations d'urbanisme (permis de construire, déclarations préalables, certificats d'urbanisme, permis d'aménager), affichage, numérisation des dossiers en vue de leur transmission à la communauté d'agglomération pour instruction ; classement des dossiers ;
- rédaction des actes administratifs, des baux, des conventions de location (saut pour les associations) ;
- réception.

b. activités secondaires ou saisonnières :

- prise de messages pour la responsable de service ;
- participation au salon de l'habitat ;
- remplacement, en tant que de besoin, des agents d'accueil des services techniques sur les mission de base.

5.1.2.3 Organisation des services communautaires

Au sein de la CA2B, une direction de la planification de l'aménagement et de l'habitat assure, pour le compte des communes adhérentes à ce service, l'instruction des permis de construire par le biais d'un service dédié mutualisé « application du droit des sols ». Elle assure le suivi et la révision des documents d'orientation (schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, plan climat air énergie territorial, plan paysage). Elle est rattachée à un « pôle aménagement environnement et ingénierie territoriale » et dirigée par une directrice contractuelle.

Afin d'accompagner la mise en œuvre du plan local d'urbanisme intercommunal et le programme local d'amélioration de l'habitat privé, la communauté d'agglomération a recruté, en avril 2021, une architecte urbaniste conseil qui seconde les instructeurs de l'application du droit

Accusé de réception en préfecture
079-217900497-20240412-DG_DEL_2024_070-DE
Date de télétransmission : 12/04/2024
Date de réception préfecture : 12/04/2024

des sols pour les dossiers les plus complexes. En cas de projet non conforme, elle accompagne les particuliers dans la recherche de solutions et d'ajustements.

La communauté d'agglomération du Bocage-Bressuirais précise que la mutualisation du service constituait une condition préalable pour engager une procédure en vue du recrutement, en juillet 2023, d'un cinquième instructeur, de catégorie B ou C appartenant au cadre d'emploi des rédacteurs territoriaux ou des adjoints administratifs territoriaux. Les missions attachées à ce poste sont les suivantes²⁰² :

- à titre principal : l'instruction des demandes d'actes et d'autorisations d'urbanisme, analyse de la forme du dossier (vérification de la complétude), consultation, analyse du fond du dossier (vérification du respect des règles d'urbanisme applicables), rédaction d'une proposition de réponse, secrétariat (vérification de l'enregistrement des dossiers réalisé par la commune, utilisation d'un logiciel collaboratif), rédaction et préparation des envois (dossiers incomplets, demandes d'avis, proposition de décision), accueil et information du public et des professionnels (renseignements et conseils sur la compatibilité des projets avec les réglementations applicables)
- à titre secondaire : veille juridique en droit de l'urbanisme, visites de conformité.

5.1.2.4 La commune a adhéré, à compter du 1^{er} janvier 2023, au service commun « application du droit des sols » érigé par la communauté d'agglomération

Créée à compter du 1^{er} janvier 2014 par la fusion de quatre communautés de communes, la CA2B a pris en 2015 la compétence en matière de droit des sols et d'urbanisme. Avant 2014, cette compétence était assurée à titre gracieux uniquement par l'une des communautés de communes fusionnées. La commune de Bressuire avait son propre service instructeur. À la fin du mandat précédent, Elle a décidé de recourir aux prestations du service de la CA2B, lequel est devenu un service commun au sens légal à partir de 2023.

²⁰² Source : instructeur(rice) des autorisations d'urbanisme (H/F) - Communauté d'agglomération du Bocage-Bressuirais > 40 000 | emploi-territorial.fr.

La convention d'adhésion au service commun « application du droit des sols »²⁰³ concerne l'ensemble des actes et autorisations relatifs à l'application du droit des sols délivrés sur le territoire de la commune et relevant de sa compétence, à l'exclusion des demandes de certificat d'urbanisme d'information (CUa) dont l'instruction est confiée au service commun. Elle porte sur l'ensemble de la procédure d'instruction des actes et autorisations, à compter du dépôt de la demande auprès de la commune, de l'examen de la recevabilité de la demande ou de la déclaration, à la proposition de décision. Elle ne porte pas sur les demandes d'acte et d'autorisation relevant de la compétence de l'autorité administrative de l'État, visées à l'article L. 422-2 du code de l'urbanisme. Les missions dévolues au service commun pour l'application du droit des sols portent donc (article 2 de la convention) sur l'instruction des :

- demandes de permis de construire (PC) ;
- demandes de permis de démolir (PD) ;
- demandes de permis d'aménager (PA) ;
- certificats d'urbanisme opérationnels (CUb) ;
- déclarations préalables (DP).

Le service commun est composé d'un responsable et de cinq instructeurs. Son dimensionnement peut être modifié d'un commun accord entre les parties, en fonction de l'évolution des besoins. La CA2B prend en charge l'organisation générale du service ainsi que toutes modifications fonctionnelles. L'autorité gestionnaire des agents qui exercent en totalité leur fonction au sein du service commun est le président de la CA2B qui dispose à ce titre de l'ensemble des prérogatives reconnues à l'autorité investie du pouvoir de nomination. En fonction des missions réalisées, les agents composant le service commun sont placés sous l'autorité fonctionnelle de ce dernier ou du maire de la commune.

La convention stipule, en son article 4, que la délégation de la charge d'instruire les actes visés à l'article 2 n'entraîne pas de transfert de compétence et de responsabilité du maire en matière d'instruction et de délivrance des autorisations d'urbanisme. Le service commun assure l'instruction réglementaire de la demande, depuis sa transmission par le maire jusqu'à la préparation et l'envoi à celui-ci de la proposition de décision. La pré-instruction et la post-instruction sont gérées par les services municipaux.

La répartition des missions entre la commune et la communauté d'agglomération est arrêtée par la convention (cf. annexe n° 3). La commune de Bressuire est représentée au comité de pilotage du service commun mutualisé « application du droit des sols », institué par la communauté d'agglomération pour en fixer les orientations stratégiques et financières (cf. annexe n° 3, point 5).

²⁰³ Service érigé en tant que tel par une délibération du 28 juin 2022 du conseil de la communauté d'agglomération, modifiée par délibération n° 2022-181 du 14 décembre 2022.

5.2 Les documents d'urbanisme et l'implication des citoyens

5.2.1 Un plan local d'urbanisme intercommunal opposable à compter du 3 janvier 2022

5.2.1.1 La communauté d'agglomération a pris la compétence plan local d'urbanisme intercommunal dès sa création

Un arrêté préfectoral du 17 novembre 2015 portant modification de ses statuts a conféré à la CA2B la compétence en matière de plan local d'urbanisme, de document d'urbanisme en tenant lieu, et de carte communale. Une délibération du 15 décembre 2015 du conseil communautaire a prescrit le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)²⁰⁴ avec les objectifs et les modalités de concertation.

Le projet de PLUi a été arrêté par le conseil communautaire le 17 décembre 2019. Il a été soumis à une enquête publique du 16 février 2021 au 18 mars 2021. À cette occasion, 902 observations, interventions ou propositions du public ont été consignées. Elles ont été examinées par la communauté d'agglomération. Elles ont fait l'objet d'arbitrages entre les élus communautaires pilotant le projet et les élus communaux²⁰⁵.

➤ Une concertation approfondie

Un « *repérage agricole et foncier* » a été mené en partenariat avec la chambre d'agriculture des Deux-Sèvres à l'occasion de 44 réunions dont cinq au niveau des communes déléguées de Bressuire, « *pour informer, collecter et échanger sur l'élaboration du PLUi et ses incidences sur les possibilités constructives en zone agricole (A)* »²⁰⁶. Les agriculteurs absents ont été contactés individuellement par téléphone. Une synthèse des éléments recueillis a été présentée lors de sept réunions de secteurs, dont une à Breuil-Chaussée, commune déléguée de Bressuire, en mars 2018.

Une étude du paysage naturel et architectural, première étape du plan paysage du bocage bressuirais a été menée depuis 2017. Elle a donné lieu à de nombreuses réunions de travail entre élus, partenaires et habitants, dont deux réunions publiques en novembre 2017 et juin au niveau de la commune déléguée de Clazay et une « *restitution inventive* » au départ de Bressuire en bus.

Pour présenter les orientations du règlement du PLUi avant l'arrêt, sept réunions publiques ont été organisées en 2019, dont une à Bressuire, auxquelles 350 personnes ont participé au total. Les échanges ont porté sur des thèmes très variés tels que l'habitat social, le lien entre les constructions et l'augmentation de la population, l'équilibre entre les « pôles », les possibilités constructives associées aux bâtiments existants en zone agricole (A) et naturelle (N). Sur ce dernier point, les possibilités constructives sont fortement limitées par la nécessité de diminuer la consommation de terres agricoles. Il a été indiqué aux participants que les bâtiments existants pourraient évoluer, accueillir des annexes, des extensions et des piscines²⁰⁷.

²⁰⁴ Conformément à l'article R. 153-22 du code de l'urbanisme, le PLUi est également consultable sur le Géoportail de l'urbanisme à l'adresse : <https://www.geoportail-urbanisme.gouv.fr>.

²⁰⁵ Source : rapport d'activité 2021 de la communauté d'agglomération du Bocage-Bressuirais, page 33.

²⁰⁶ Source : bilan de la concertation du PLUi du Bocage-Bressuirais, décembre 2019, page 14.

²⁰⁷ Source : bilan de la concertation du PLUi du Bocage-Bressuirais, décembre 2019, page 18.

Afin de recueillir les réflexions, remarques et contribution du plus grand nombre sur les diverses thématiques abordées par le diagnostic de territoire et les traductions réglementaires du PLUi, la communauté d'agglomération a organisé des « rando PLUi » sur six demi-journées en bus en septembre 2019. En raison du faible nombre d'inscriptions (13 personnes), une seule demi-journée a été maintenue. Ont été abordées la proximité du lien entre l'échelon intercommunal et l'échelon communal, les traductions réglementaires du PLUi et les thématiques du diagnostic de territoire²⁰⁸.

➤ Informations et échanges sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durable

Les orientations de ce document ont été présentées lors d'une réunion publique à Clazay en juin 2018. Les échanges ont porté principalement sur la préservation du bocage, le maintien de l'activité agricole et les possibilités constructives hors des centres-bourgs.

Cette réunion a été précédée d'une campagne de communication (affichages dans les communes, site internet, articles dans la presse locale)²⁰⁹. Au regard du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du PLUi, certaines demandes n'ont pu être satisfaites²¹⁰ :

- demandes de constructibilité des terrains situés en dehors des enveloppes urbaines, dans des hameaux ou maisons isolées ; les maisons existantes peuvent recevoir une annexe et une extension mais le foncier ne pourra pas accueillir de nouvelle maison d'habitation ;
- demandes d'extension des enveloppes constructibles dans chaque commune : les arbitrages sont réalisés à enveloppe constante tant du point de vue des surfaces de zones à urbaniser dites « AU » (1AU²¹¹ et 2AU²¹²) que du nombre de logements admis et des objectifs de densité par commune. « Cette notion d'"enveloppe constante" est destinée à ne pas fragiliser les équilibres (ou "l'économie générale") de ce PLUi » ;
- les projets de panneaux photovoltaïques au sol ne peuvent pas être autorisés en raison de l'interdiction de principe posée par le schéma de cohérence territoriale du Bocage-Bressuirais 2017-2031 (sauf sur des sols déjà artificialisés comme d'anciennes décharges).

Concernant les secteurs Uj à savoir « fonds de jardin des parcelles bâties situées en limite de zones U où seules les constructions annexes et installations liées aux habitations existantes sont autorisées », il a été laissé à l'appréciation des communes la possibilité d'arbitrer, sous réserve de ne pas « augmenter la capacité théorique en logements nouveaux dans les fonds de jardin ».

Parallèlement à des rencontres individuelles avec les communes, la CA2B a examiné de façon plus approfondie les observations portant sur les sujets suivants :

²⁰⁸ Source : bilan de la concertation du PLUi du Bocage-Bressuirais, décembre 2019, page 2.

²⁰⁹ Source : bilan de la concertation du PLUi du Bocage-Bressuirais, décembre 2019.

²¹⁰ Source : compte rendu du comité de pilotage PLUi réuni le 27 avril 2021 par la communauté d'agglomération.

²¹¹ La zone 1AU englobe les zones ouvertes à l'urbanisation, dotées d'orientations d'aménagement et de programmation (source : règlement du PLUi, septembre 2021, page 97).

²¹² La zone 2AU correspond aux zones destinées à être ouvertes à l'urbanisation à long terme dans le cadre d'un projet d'ensemble. Elle est fermée à l'urbanisation. Afin de préserver l'ensemble des potentialités d'urbanisation du secteur, il s'agit d'interdire les occupations et utilisations du sol qui le rendraient impropre ultérieurement à l'urbanisation (source : règlement du PLUi, septembre 2021).

- le développement économique, en lien avec la vice-présidente en charge du développement économique, maire de Bressuire : des arbitrages ont été nécessaires pour conserver l'équilibre des enveloppes foncières attribuées ;
- les observations relatives aux projets touristiques ;
- les remarques exprimées sur le règlement écrit, ont donné lieu à un travail de relecture sous l'égide du vice-président en charge de l'urbanisme et de l'unité « application du droit des sols » ;
- concernant les demandes d'ajout à l'inventaire des granges pouvant être amenées à changer de destination, l'ensemble des demandes ont été acceptées sous réserve d'un caractère patrimonial avéré ;
- pour le zonage Ap²¹³, les nombreuses observations recueillies ont été prises en compte (dézonage des hameaux et des sièges d'exploitation agricole).

Les recours formés contre le PLUi, au nombre de quatre, émanent de propriétaires domiciliés dans l'agglomération, hors de Bressuire. Ils sont pendants. Ils concernent le déclassement d'un terrain qui était constructible (deux propriétaires) et un emplacement réservé (dispositif qui permet à la commune de devenir propriétaire en cas de vente du terrain).

5.2.1.2 Le périmètre du plan local d'urbanisme intercommunal coïncide avec celui du schéma de cohérence territoriale 2017-2031

Le PLUi a été conçu en cohérence avec le schéma de cohérence territoriale du Bocage-Bressuirais 2017-2031.

Le projet de schéma de cohérence territoriale a été arrêté par une délibération du conseil communautaire du 14 juin 2016. Il a été élaboré en trois étapes : un diagnostic, un projet d'aménagement et de développement durable définissant les grands objectifs de développement et d'aménagement, un document d'orientation et d'objectif posant les principes d'aménagement de valorisation et de préservation des espaces, opposable au programme local de l'habitat (alors en cours de rédaction par la communauté d'agglomération) et au plan local d'urbanisme intercommunal.

Le schéma de cohérence territoriale a redéfini certaines zones d'activités économiques et reclassé des terrains en zones agricoles. Afin d'éviter l'étalement urbain, il prévoit une réduction des zones constructibles. Il fait état d'une répartition équilibrée entre les lotissements de Bressuire-ville et des communes déléguées de Bressuire. Les surfaces de 400 à 500 m² peuvent être maintenues en zones constructibles, ce qui est un point positif pour Bressuire qui compte essentiellement des terrains à aménager d'une surface inférieure ou égale à ce niveau.

Au niveau du lotissement du golf, le schéma prévoit, afin d'éviter l'étalement urbain, que les maisons soient alignées le long de la rue, sur le trottoir, pour optimiser la surface.

²¹³ Zone agricole faiblement constructible.

Le schéma préconise de ne plus construire ou agrandir les supermarchés des communes aux alentours de Bressuire. Pour Bressuire, un « *consensus* » a été retenu, compte tenu de la « *taille très modeste* »²¹⁴ de ses deux hypermarchés. La possibilité a été donnée « *d'agrandir les espaces existants mais de ne pas en créer d'autres de grande taille dans les communes hors Bressuire. Par exemple, si un magasin de meubles voulait venir s'implanter dans le Bocage, il faudrait que ce soit sur Bressuire* ».

Le conseil municipal a émis un avis favorable sur le projet de schéma de cohérence territoriale (SCoT) par une délibération du 19 septembre 2016. L'enquête publique a eu lieu du 15 octobre 2016 au 13 novembre 2016. Dans le même temps, « *la communauté d'agglomération a organisé, le 25 octobre 2016, des ateliers sur la projection du Bocage à 15 ans pour établir le projet de territoire* »²¹⁵.

Le périmètre des deux documents étant identique, et conformément aux exigences réglementaires, la communauté d'agglomération a analysé l'opportunité d'élargir le schéma aux territoires limitrophes, dans les Deux-Sèvres au Thouarsais et au Pays de Gâtine, en Vendée aux SCoT Sud Est Vendée et du pays du bocage vendéen, et, dans le Maine-et-Loire, le SCoT de la communauté d'agglomération du Choletais.

Après avoir pris en compte les spécificités des bassins de mobilité et d'emplois, les continuités écologiques et les paysages, la communauté d'agglomération a estimé qu'une fusion avec un ou plusieurs des SCoT précités n'était pas envisageable, malgré « *une réelle interdépendance économique avec le Choletais* » et « *des ressemblances fortes avec le SCoT du pays du bocage vendéen (même date d'approbation du SCoT, système bocager, tissu économique productif, complémentarités touristiques)* ». Selon elle, « *la complexité administrative d'un SCoT interdépartemental s'avère être un obstacle particulièrement élevé* »²¹⁶. En outre, une fusion avec le schéma du Choletais aurait placé le bocage bressuirais dans une position « *d'arrière-pays* » avec un profil plus rural et agricole. L'hypothèse d'un regroupement des trois SCoT du Bocage-Bressuirais, du Thouarsais et du Pays de Gâtine a également été écartée par les élus membres de la commission aménagement et habitat ainsi que les vice-présidents concernés.

La réflexion a donc abouti au maintien de la situation actuelle. Toutefois, les élus y ayant participé ont souligné la nécessité de renforcer des coopérations intercommunales, par exemple à travers un inter-SCoT ou toute autre instance de dialogue *ad hoc*.

5.2.1.3 L'autorité environnementale a rendu deux avis, en 2020 et en 2022

En application de la réglementation²¹⁷, il appartenait à la mission régionale d'autorité environnementale du conseil général de l'environnement et du développement durable (MRAe), rattachée au ministère de l'écologie, de rendre un avis sur la qualité de l'évaluation environnementale du projet de plan local d'urbanisme intercommunal et sur la prise en compte de l'environnement par ce document.

Dans un premier avis le 4 septembre 2020 rendu sur le projet arrêté le 17 décembre 2019, celle-ci demandait des modifications et des compléments au rapport de présentation « *afin*

²¹⁴ Source : compte rendu de la séance du conseil municipal du 19 septembre 2016, délibération relative à l'avis rendu sur le projet de schéma de cohérence territoriale.

²¹⁵ Source : *ibidem*.

²¹⁶ Délibération du conseil communautaire n° 2023-002 du 31 janvier 2023.

²¹⁷ Décrets n° 2016-519 du 28 avril 2016 et n° 2022-1025 du 20 juillet 2022.

d'améliorer sa présentation et de consolider les données du territoire nécessaires pour établir et justifier des choix de développement ainsi que pour garantir une bonne compréhension du projet par le public ». Elle considérait notamment que des précisions devaient être apportées en matière de démographie, de logements et de consommation d'espaces. « *Les développements respectifs des communes doivent être mieux explicités au regard de l'armature territoriale envisagée* ».

L'autorité environnementale recommandait de porter une attention particulière à la faisabilité du projet d'urbanisme intercommunal au regard de la capacité d'alimentation en eau potable du territoire et de la performance des dispositifs d'assainissement des eaux usées. Elle constatait en effet que : « *Les surfaces consommées pour mettre en œuvre le projet ne sont pas suffisamment justifiées. Les extensions envisagées, notamment pour l'habitat et les activités économiques et de loisirs, méritent d'être diminuées après un réexamen des besoins pour le territoire et du potentiel de réinvestissement et de densification urbaine* ».

À cet égard, elle soulignait l'importance des consommations foncières prévues par la PLUi pour l'habitat et le développement économique. Elle constatait la constitution de réserves foncières par intégration en zone urbaine de secteurs agricoles ou naturels. Par ailleurs, elle recommandait de réexaminer les choix d'urbanisation des secteurs comportant des zones humides afin de démontrer la mise en œuvre complète, par le PLUi, de la démarche éviter-réduire-compenser, et de compléter les dispositions réglementaires du PLUi pour assurer la protection des biens et des personnes contre les risques et les nuisances identifiés et de démontrer l'efficacité des mesures envisagées. Elle invitait la communauté d'agglomération à démontrer dans le rapport que les protections mises en œuvre couvraient l'ensemble des espaces naturels et paysagers sensibles et les continuités écologiques. Elle considérait que le dossier nécessitait « *une profonde reprise* ». Sur la forme, elle préconisait :

- d'améliorer la qualité des cartes et schémas et de les présenter à une échelle adaptée afin de permettre d'apprécier précisément les enjeux identifiés, eu égard à la complexité du territoire intercommunal ;
- de compléter les synthèses des différents chapitres thématiques du diagnostic et de l'état initial de l'environnement par des cartes de synthèse afin d'appréhender aisément leur répartition spatiale sur le territoire ;
- de modifier le résumé non technique, document essentiel de l'évaluation environnementale, la mission considérant que le résumé « *ne permettait pas, en l'état, d'appréhender l'ensemble des éléments contenus dans le rapport* » ;
- de mettre à jour les données, reprises du SCoT adopté en 2017, et affiner les analyses qui concernaient le SCoT, eu égard à la confusion que cela peut engendrer entre ces deux documents, ce qui nuit à l'appréhension du territoire.

Sur le fond, la mission recommandait notamment :

- d'analyser finement la vacance de logements afin d'évaluer les possibilités de mobilisation de ces logements dans le projet de développement du territoire, objet du PLUi ;
- d'apporter une description fine des sites d'activités existants (surface et taux d'occupation), les zones d'activités économiques étant « *présentées de façon sommaire, sans préciser si elles répondent ou non aux besoins actuels* » ;
- d'apporter des compléments sur la localisation des installations productrices d'énergies renouvelables sur le territoire du bocage bressuirais, leurs enjeux paysagers, patrimoniaux et environnementaux n'étant « *pas identifiés* » ; de même, « *les secteurs les plus favorables au développement de l'éolien* » n'étaient pas définis.

Accusé de réception en préfecture
079-217900497-20240412-DG_DEL_2024_070-DE
Date de télétransmission : 12/04/2024
Date de réception préfecture : 12/04/2024

La mission régionale d'autorité environnementale a rendu un avis le 5 octobre 2022 sur le projet de mise en compatibilité par déclaration de projet du plan local d'urbanisme intercommunal²¹⁸, portant sur la réalisation d'un centre de tri de déchets à proximité de Mauléon, situé à 25 km de Bressuire. Compte tenu des répercussions de cette installation sur certaines zones humides du bocage bressuirais, elle demandait à la communauté d'agglomération, dans son avis précité du 4 septembre 2020, de « *reconsidérer ces secteurs de projets* ». En effet, « *le PLUi ne démontrait pas l'atteinte de l'objectif du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires Nouvelle Aquitaine en matière de réduction des consommations d'espace* ».

La MRAe considérait que, s'agissant d'un projet ayant pour objectif de dégager des bénéfices environnementaux par rapport à la situation existante, le choix du site n'était pas optimal. Le critère environnemental retenu (les kilomètres parcourus par les déchets pour rejoindre le centre de tri) est trop restrictif. Pour faire suite à son avis sur le PLUi du 4 septembre 2020, elle demandait « *de ré-interroger les autres choix d'urbanisation du PLUi impactant des zones humides dans le cadre de cette mise en compatibilité* »²¹⁹.

Ces remarques ont été prises en compte à travers un complément du rapport de présentation. Il a également été tenu compte des observations sur les zones humides²²⁰.

5.2.2 Avant l'entrée en vigueur du PLUi, les modifications et révisions du PLU de Bressuire étaient soumises à l'approbation du conseil communautaire

Jusqu'au 31 décembre 2021, le plan local d'urbanisme (PLU) de Bressuire est resté en vigueur. Approuvé par le conseil municipal le 4 novembre 2010, il avait été modifié à quatre reprises²²¹ et fait l'objet d'une révision allégée n° 1 du 2 octobre 2014. La révision allégée n° 1²²² visait à mettre le PLU « *en compatibilité avec le projet de zone d'aménagement concerté* » et de « *faire apparaître le périmètre le périmètre* » de celle-ci dans le document graphique du plan d'urbanisme. L'enquête publique se déroulait du 25 juillet 2014 au 25 août 2014.

La communauté d'agglomération a ensuite procédé à des révisions allégées²²³ qu'elle avait prescrites, « *sur l'avis favorable de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, et sur le rapport des commissaires-enquêteurs* »²²⁴.

²¹⁸ Approuvé le 9 novembre 2021 par l'assemblée délibérante de la communauté d'agglomération.

²¹⁹ Source : synthèse de l'avis rendu le 22 octobre 2022 par l'autorité environnementale sur le projet de PLUi.

²²⁰ Source : réunion du comité de pilotage PLUi du 27 avril 2021.

²²¹ Les 15 décembre 2011, 10 mai 2012, 19 décembre 2013 et 10 mai 2016.

²²² Révision prescrite par une délibération du conseil municipal du 19 décembre 2013.

²²³ Dans les conditions prévues à l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme.

²²⁴ Sources : délibérations n° 2018-148 et n° 2018-149 du conseil communautaire du 26 juin 2018.

La révision alléguée n° 2 a eu pour objet d'autoriser la construction d'un équipement de loisirs d'une surface inférieure à 50 m² en bordure d'un étang à Saint-Sauveur-de-Givre en mai pour améliorer l'utilisation du site de pêche par une association de pêche. Dans son avis, l'autorité environnementale²²⁵ notait : « *même si la surface du projet pour lequel est engagée cette révision est prévue comme très limitée, (...) compte tenu de la surface de la parcelle concernée, et donc de l'évolution du zonage (27 500 m² dont 17 100 m² d'emprise pour l'étang et 10 400 m² de terrain), le dossier devrait comprendre une description plus précise des milieux présents sur la parcelle afin de compléter la démonstration de l'absence d'impact sur l'environnement de la révision alléguée n° 2 et de permettre par des dispositions adaptées, l'évitement d'éventuels éléments de patrimoine* ».

La révision alléguée n° 3 visait à implanter deux secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) classés NLb et définir le règlement associé. Cela a permis de réaliser un projet de centre d'agility²²⁶, sur la commune déléguée de Noirterre, en zone agricole (A), mais sur un ancien terrain de tennis, avec le classement d'une surface de 1 840 m² en NLb pour permettre la construction d'un bâtiment d'environ 1 600 m². Le second projet, près de l'ancien lac de la Chaize en zone NL²²⁷, consistait en un bâtiment d'accueil d'activités de 300 m² environ, sur une partie d'un parking existant. Une surface de 2 300 m², correspondant au secteur d'étude d'implantation du bâtiment a été classée en NLb. Dans son avis, l'autorité environnementale²²⁸ considérait que le classement en zone constructible d'une telle surface près d'un ancien lac en vue de la réalisation d'un bâtiment de seulement 300 m² était « *disproportionné* ».

Par ailleurs, elle recommandait, pour les révisions alléguées n° 2 et n° 3, que « *pour une bonne information du public et une appréciation des effets cumulés potentiels sur l'environnement, les différents secteurs concernés par les évolutions successives (révisions alléguées et modifications, notamment) du PLU qui lui sont présentées, soient situés sur une cartographie d'ensemble permettant d'apprécier leurs interactions éventuelles* ».

L'instruction n'a pas permis de documenter les suites données par la communauté d'agglomération à ces recommandations avant l'approbation des révisions alléguées par l'assemblée délibérante²²⁹.

La modification n° 4 était destinée à la création d'une zone 1Augv pour autoriser la création de terrains familiaux, l'autorisation de la reconstruction à l'identique après sinistre et la construction de piscines en zone A et du changement de zonage de NH2²³⁰ vers NH1 pour des terrains situés au Petit Puchaud²³¹.

S'agissant du projet de terrains familiaux, l'avis rendu par l'autorité environnementale préconisait de doter la zone 1Augv d'une orientation d'aménagement et de programmation spécifique afin de permettre sa constructibilité, en préservant les haies entourant les parcelles concernées.

Concernant le changement de zonage au Petit Puchaud, l'autorité environnementale jugeait que des « *explications complémentaires étaient indispensables* »²³². En effet, le dossier

²²⁵ Avis de la mission régionale d'autorité environnementale Nouvelle-Aquitaine, saisie le 19 septembre 2017.

²²⁶ Sport canin dans lequel le chien évolue sur un parcours d'obstacles sous la conduite de son maître.

²²⁷ Zone naturelle à vocation touristique, sportive et/ou de loisirs.

²²⁸ Avis de la mission régionale d'autorité environnementale Nouvelle-Aquitaine, saisie le 19 septembre 2017.

²²⁹ Délibérations n° 2018-148 et n° 2018-149 du conseil communautaire du 26 juin 2018.

²³⁰ La zone NH est un secteur de taille et de capacité d'accueil limitées destiné à permettre des constructions nouvelles dans des villages.

²³¹ Modification n° 4 du 24 août 2018.

²³² Avis de la mission régionale d'autorité environnementale Nouvelle-Aquitaine, saisie le 26 octobre 2017.

indiquait que, d'ici huit à dix ans, les terrains seraient totalement intégrés dans les aménagements connexes au golf voisin (zone d'aménagement concerté des Villages-du-golf). Selon le dossier, le hameau était isolé de toute urbanisation. Or, selon les orientations du projet d'aménagement et de développement durables (PADD), les élus avaient « *décidé de limiter l'urbanisation dans les hameaux, il n'y aura donc pas d'extension et seules les constructions nouvelles dans les dents creuses y seront autorisées* ». L'autorité environnementale en déduisait que la localisation des parcelles urbanisables, extérieures au hameau du Petit Puchaud, ne correspondait pas *a priori* aux dents creuses citées dans le PADD, ce qui interdisait de fait toute urbanisation dans ce hameau. Il était recommandé « *d'intégrer dans le dossier une justification de la compatibilité entre l'évolution proposée et les orientations du PADD* ».

La révision alléguée n° 4 a été validée par le conseil communautaire en juin 2018²³³.

La révision alléguée n° 5²³⁴, visait à faire évoluer la marge de recul le long de la route nationale 249 pour l'implantation de bâtiment au sein de la zone d'activités économiques @lphaparc, située à Bressuire²³⁵. L'autorité environnementale considérait que le dossier était « *lisible et bien illustré* ». Toutefois, elle indiquait qu'il ne permettait pas « *d'évaluer l'efficacité des mesures envisagées pour la lutte contre les nuisances sonores liées au trafic, ni pour la cohérence architecturale le long de l'axe. De plus, l'ajout du schéma de principe au plan de zonage ne permet pas de garantir l'applicabilité des mesures envisagées tant qu'elles ne sont pas rendues opposables* »²³⁶.

5.2.3 Présentation des principales orientations du plan local d'urbanisme intercommunal

5.2.3.1 Un document axé autour de la lutte contre l'étalement urbain

Le PLUi adopté par le conseil de la CA2B lors de sa séance du 9 novembre 2021 a été élaboré à l'issue de nombreuses réunions avec les élus communautaires et communaux et les acteurs du territoire. Il intègre les évolutions législatives intervenues depuis 2000 dans le respect des principes de développement durable, de lutte contre l'étalement urbain, de solidarité et de mixité sociale.

Le projet majeur de la zone d'aménagement concerté Les-Villages-du-golf est classé dans une subdivision du secteur 1AUh qui a vocation à être ouvert à l'urbanisation avec une dominante d'habitat et d'activités compatibles avec l'habitat²³⁷. L'aménagement au niveau de ce secteur doit respecter les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)²³⁸, imposant la préservation d'éléments paysagers (murs, lisières urbaines) et des objectifs de densité. La hauteur maximale des constructions autorisées dans la zone autres que les équipements d'intérêt

²³³ Révision alléguée n° 4, approuvée par délibération du conseil communautaire n° 2018-150 du 26 juin 2018.

²³⁴ Délibération du conseil communautaire n° 2018-151 du 26 juin 2018.

²³⁵ Conformément aux dispositions de l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme.

²³⁶ Avis de la mission régionale d'autorité environnementale Nouvelle-Aquitaine, saisie le 19 septembre 2017.

²³⁷ Source : règlement du PLUi du Bocage-Bressuirais.

²³⁸ Prévues à l'article L. 151-6 du code de l'urbanisme.

collectif et les services publics ne peut excéder dix mètres à l'égout du toit ou au sommet de l'acrotère²³⁹ ou R+2+combles ou attique (dernier niveau, situé en retrait de façade)²⁴⁰.

Son adoption a permis d'harmoniser les pratiques à l'échelle du territoire communautaire et de procéder à des mises à jour rendues indispensables par les évolutions législatives. En effet, la ville de Bressuire était dotée de son propre plan local de l'urbanisme qui ne prenait pas en compte les prescriptions de la loi Grenelle de l'environnement. De plus, la communauté d'agglomération estime que la coexistence de plans locaux d'urbanisme communaux sur son territoire pouvait conduire à des interprétations variables selon les techniciens.

Le PLUi constitue également un projet en matière de cadre de vie, de respect des espaces naturels, de transport et de tourisme. Comme partout en France, il vise à limiter la consommation du foncier. Pour cela, le service économique de la communauté d'agglomération a examiné, au niveau de chaque commune, et zone par zone, les terres qui pouvaient être restituées à l'agriculture. Cela peut néanmoins emporter des conséquences non négligeables. Ainsi, l'application du PLUi conduira un artisan dont l'activité passerait à une dimension industrielle à se délocaliser sur une zone économique définie par ce document²⁴¹.

La projection démographique fixée par le PLUi, à 0,8 % par an d'ici à 2030 sur l'ensemble du bocage bressuirais, a conduit à définir « un zonage d'espace constructible » afin de limiter la consommation de terres. Le PLUi a été élaboré à partir du constat selon lequel les habitants du Bocage-Bressuirais « n'ont plus la même envie de terrain »²⁴². Il prévoit une densité de 15 logements par hectare en zone urbaine et 12 à l'hectare en zone rurale.

Il oriente la production de logements vers les zones déjà urbanisées : 40 % des permis de construire doivent être situés dans l'enveloppe urbaine qu'il a défini (30 % au sein des espaces vacants, dents creuses, fond de jardin et, pour 10 %, réhabilitation de l'habitat inoccupé depuis plus de cinq ans). Cela vise à maintenir les ménages dans les centres-villes et les centres-bourgs. En zone agricole (A) ou naturelle (N), les bâtiments existants pourront évoluer, abriter des annexes, des extensions et des piscines. Il sera possible de transformer les granges et les bâtiments patrimoniaux en habitations. Même pour les 60 % de nouveaux espaces urbains, l'objectif affiché est de densifier la construction pour limiter la consommation de terres, optimiser les réseaux (voirie, eau, électricité, téléphone) et les déplacements.

Le PLUi prend en compte les enjeux liés au renouvellement urbain, à la mixité et à la préservation de l'environnement et favorise un urbanisme de projet²⁴³ en simplifiant et en donnant plus de sens au règlement (exemples : structure thématique et flexible du règlement, possibilité de représentation graphique, possibilité de différencier des règles pour les constructions neuves et existantes, possibilité de classer des secteurs n'ayant pas de caractère naturel en zone à urbaniser notamment des friches).

Le PLUi a fixé un objectif de production annuelle de 91 logements pour Bressuire (dont 51 au niveau de Bressuire-bourg), soit 910 logements sur dix ans (637 logements en extension et 273 logements au sein des centralités), sous réserve de la prise en compte des 510 logements liés à l'opération de la zone d'aménagement concerté Les-Villages-du-golf. Il comprend des orientations d'aménagement et de programmation pour les zones ouvertes à l'urbanisation et les

²³⁹ Élément de façade situé au-dessus du niveau de la toiture ou de la terrasse, constituant des rebords surélevés (relevé d'étanchéité) ou des garde-corps pleins.

²⁴⁰ Source : règlement du PLUi, page 101.

²⁴¹ Source : entretien du vice-président responsable de l'urbanisme à la Nouvelle-République, 10 septembre 2019.

²⁴² Source : ibidem.

²⁴³ Articles R. 151-1 à R. 151-55 du code de l'urbanisme dans leur rédaction à compter du 1^{er} janvier 2016.

dents creuses les plus conséquentes. Les secteurs ouverts à l'urbanisation bénéficient d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP). L'articulation du couple commune/communauté d'agglomération est déterminante pour le respect de ces prescriptions.

Enfin, le PLUi proscrit l'isolation par l'extérieur pour le bâti ancien. Le bardage est admis uniquement sur les extensions sous réserve d'une conception architecturale mettant en valeur le bâti. Sur les bâtiments anciens en pierre sans fondation, l'isolation par l'extérieur n'est pas préconisée pour des raisons esthétiques et parce qu'elle crée des désordres. L'humidité remonte dans les murs par capillarité. L'architecte des bâtiments de France refuse cette solution technique dans les zones concernées.

Cette disposition nouvelle a fait l'objet d'une polémique restituée par la presse locale en janvier 2022. Les intéressés ont fait valoir que l'isolation par l'intérieur pose des problèmes de ponts thermiques, de condensation et de moisissure, outre la perte de surface habitable. D'aucuns soulignent que l'isolation par l'extérieur est 10 % plus efficace à matériau égal et qu'elle fournit un confort en conservant l'inertie thermique des murs.

La communauté d'agglomération assume ce choix. Elle oriente les propriétaires vers des enduits à la chaux qui permettent aux murs d'évacuer l'humidité et vers l'isolation par l'intérieur même si elle reconnaît qu'elle peut être plus coûteuse. Selon elle, le PLUi du Bocage-Bressuirais « a tranché plus nettement que dans d'autres secteurs et cela va sans doute amener à refuser certains projets »²⁴⁴. Toutefois, elle estime que l'isolation d'une maison « s'anticipe au départ. Sur une rénovation de grange par exemple, une isolation intérieure est toujours possible ».

5.2.3.2 Le PLUi intègre le projet d'aménagement et de développement durables

La communauté d'agglomération a engagé, à partir de mars 2017, une consolidation de la première version du projet d'aménagement et de développement durables, débattu par le conseil communautaire dans sa séance du 14 octobre 2014. Conformément à la législation²⁴⁵ précisant que le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) peut être débattu au plus tard deux mois avant l'arrêt du plan local d'urbanisme, le conseil communautaire a débattu de la version consolidée de ce plan le 28 juin 2018²⁴⁶. Le PADD repose sur deux objectifs majeurs :

- « favoriser les dynamiques du bocage bressuirais en tant que territoire entreprenant, pour le développement des initiatives locales et de l'emploi ;
- offrir à tous les habitants du bocage bressuirais une qualité de vie dans un territoire solidaire et harmonieux ».

Ces objectifs ont été déclinés en dix axes :

- « pour une économie porteuse de développement et d'animation du territoire ;
- pour une agriculture dynamique, durable, source de richesses économiques et patrimoniales ;
- pour un tourisme ambassadeur de l'identité du territoire ;
- pour une transition énergétique réussie et partagée ;

²⁴⁴ Source : entretien du vice-président de la communauté d'agglomération en charge de l'urbanisme accordé à La Nouvelle-République du centre-ouest, 25 janvier 2022.

²⁴⁵ Article L. 12369 du code de l'urbanisme.

²⁴⁶ Délibération n° 2018-147 du 28 juin 2018 du conseil communautaire.

- pour une préservation du bocage -facteur d'identité et riche de ressources ;
- pour une meilleure accessibilité et offre de mobilité ;
- pour une offre commerciale attractive et équilibrée
- pour un développement de l'habitat qui réinvestit les centres-bourgs et réinvente les lotissements ;
- pour des équipements et services adaptés aux territoires ;
- pour une prise en compte globale de la qualité des eaux et des risques ».

La structure du document d'orientations et d'objectifs (DOO) reprend les mêmes axes que le PADD et le décline règlementairement, sous forme de prescriptions.

5.2.3.3 Le plan climat-air-énergie territorial doit être pris en compte par le PLUi

Obligatoire pour les établissements publics de coopération à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants existants au 1^{er} janvier 2017²⁴⁷, le plan climat air énergie territorial (PCAET) a été arrêté par le conseil communautaire lors de sa séance du 2 février 2021. Il est composé des documents suivants : le diagnostic, la stratégie territoriale, le programme d'actions, l'étude de vulnérabilité, la séquestration carbone, l'étude des réseaux de transports de l'énergie, l'évaluation environnementale stratégique, l'étude des polluants atmosphériques et le rapport non technique.

Le PLUi du Bocage-Bressuirais prend en compte le PCAET, à travers notamment les orientations suivantes²⁴⁸ :

- la maîtrise de l'énergie avec un objectif d'économiser autour de 520 gigawatts heure (GWh) à l'horizon 2030 ;
- une augmentation de la production d'énergie renouvelables à hauteur de production de 350 GWh environ en valorisant les ressources locales d'énergie renouvelables (éolien, bois énergie, solaire thermique, solaire photovoltaïque, méthanisation, géothermie) ;
- le développement de projets innovants en matière de sobriété et d'efficacité énergétique ;
- la réduction des émissions de gaz à effets de serre par le maintien de la polyculture élevage et les pratiques agricoles durables associée pour contribuer à la préservation du système bocager (prairie et haie) favorisant ainsi le stockage du carbone (démarche intégrée).

Par ailleurs, la communauté d'agglomération a signé avec l'agence de l'environnement et de maîtrise de l'énergie un contrat d'objectif territorial pour la transition énergétique qui s'appuie sur les démarches engagées dans le cadre du PCAET, du SCoT et du PLUi.

5.2.3.4 Un diagnostic paysager élaboré dans le cadre du rapport de présentation du PLUi

La CA2B a répondu à un appel à projet national « plan paysage » lancé par le ministère de la transition écologique et solidaire. Dans ce cadre, elle a élaboré, avec l'aide de paysagistes et d'urbanistes extérieurs, un diagnostic paysager qui fait partie du rapport de présentation du PLUi. Depuis 2017, un arpentage de terrain et la collecte de points de vue ont permis de produire

²⁴⁷ Prévus à l'article L. 229-26 du code de l'environnement.

²⁴⁸ Source : rapport sur le développement durable 2021 de la communauté d'agglomération du Bocage-Bressuirais.

plusieurs cartographies et documents. Les enjeux ont été spatialisés à plusieurs échelles (du bourg à l'entité paysagère).

Faisant suite à ce diagnostic, la communauté d'agglomération travaille à la définition « d'objectifs de qualité paysagère » en vue de la concertation d'un plan paysages. Parmi les pistes envisageables, des groupes de travail constitués pourraient être constitués pour chaque objectif, avec des représentants issus des élus du territoire, des mondes sociaux et économiques concernés.

5.2.4 Une première révision allégée en 2023

La communauté d'agglomération a prescrit²⁴⁹ une révision allégée n° 1 du plan local d'urbanisme pour prendre en compte les orientations du schéma directeur des énergies et des récupérations, qu'elle a élaboré, de sa propre initiative, à partir du mois d'octobre 2021.

La communauté d'agglomération projetait de finaliser en 2023 le schéma directeur des énergies et des récupérations. Elle a fait le choix d'établir ce document non réglementaire par suite de l'entrée en vigueur de la loi d'accélération de la transition énergétique, dont les dispositions imposent aux intercommunalités de définir des zones d'accélération pour les implantations d'éoliennes et de photovoltaïque.

Il vise à prendre en compte les potentiels de développement d'énergies renouvelables et les scénarii d'évolution des différents usages de celles-ci sur le territoire communautaire. Il doit en organiser la mise en œuvre en cohérence avec les orientations énergétiques intercommunales déclinées notamment dans le projet de territoire et dans le plan climat énergie territoire.

À titre d'exemple, dans le cadre de la concertation du projet de PLUi en 2021, le comité de pilotage *ad hoc* avait refusé d'examiner les projets de panneaux photovoltaïques au sol, interdits par le schéma de cohérence territoriale (cf. *supra* 5.2.1.1). L'élaboration du schéma des énergies et des récupérations vise à mener une réflexion territoriale cohérente sur les productions d'énergies renouvelables au regard de la réglementation.

Les évolutions apportées au PLUi portent sur le règlement, le zonage et les orientations d'aménagement et de programmation. Cette procédure a été soumise à une évaluation environnementale et doit faire l'objet d'une enquête publique. En amont, la révision a été réalisée à l'issue d'une concertation avec « *les associations locales, les habitants et les autres personnes concernées* »²⁵⁰, à travers :

- la publication d'articles de presse, dans le magazine diffusé par la communauté d'agglomération et sur le site internet de celle-ci ;
- une réunion publique permettant d'informer sur le diagnostic et les orientations envisagées, et de prendre en compte les observations des résidents ;
- la mise à disposition au siège du groupement et de toutes les mairies des communes membres « *d'éléments d'information permettant de suivre le contenu et les avancées et l'ouverture d'un registre permettant de recueillir les remarques et observations des habitants* ».

²⁴⁹ Délibération du 4 octobre 2022, prise dans les conditions prévues à l'article L 53-36 du code de l'urbanisme.

²⁵⁰ Délibération du conseil communautaire n° 2022-130 du 4 octobre 2022.

5.2.5 Révisions éventuelles à venir

Selon la communauté d'agglomération, une révision ultérieure du PLUi pourrait intervenir pour prendre en compte l'habitat atypique (cabanes, tentes, roulottes) et la proximité du Puy du Fou. L'objectif est de renforcer l'appréhension globale des situations par le PLUi.

5.2.6 Plan de prévention des risques naturels prévisibles

Dans son avis rendu le 4 septembre 2020 sur le projet de PLUi, l'autorité environnementale indiquait : « *En ce qui concerne le risque de mouvement de terrain, l'ensemble du territoire est exposé à un risque de sismicité modéré, à un aléa moyen à fort au risque de retrait-gonflement des argiles et à des risques d'effondrement de cavité naturelle. Liées aux anciens sites de carrières, des cavités souterraines présentant des risques d'effondrement sont également identifiées²⁵¹ sur le territoire. Les données de la carte 16 présentant les zones exposées au retrait-gonflements des argiles établie pour le SCoT n'étant pas à jour, il est nécessaire de les actualiser* ».

Situé sur la faille armoricaine entre Rennes et Bordeaux, le territoire du Bocage-Bressuirais a été touché en partie par le séisme du 16 juin 2023 au niveau de la commune de Neuil-les-Aubiers. En revanche, aucun dégât n'a été recensé au niveau de Bressuire.

5.3 L'instruction de la demande du requérant

La commune ne fait pas usage de formulaires de pré-instruction à proprement parler. Cependant, le service « urbanisme et affaires foncières » enregistre sous l'application Sigil dédiée les données consignées par le pétitionnaire dans l'imprimé Cerfa correspondant et, pour les dossiers reçus par voie dématérialisée, il vérifie les informations saisies par celui-ci. Puis, le service les intègre dans la cartographie. Par ailleurs, il transmet à l'Architecte des bâtiments de France les dossiers situés dans les zones classées « Bâtiment de France ».

5.3.1 Des informations didactiques diffusées sur le site internet de la commune

De manière didactique, le site officiel de Bressuire rappelle que « *tout projet de construction ou de travaux est soumis à l'obtention d'une autorisation d'urbanisme. Même des travaux tels qu'un changement de toiture ou le remplacement de menuiseries doivent faire l'objet d'une déclaration préalable* ». Les principales autorisations d'urbanisme sont énumérées comme suit :

- permis d'aménager, nécessaire dès lors que des aménagements sont envisagés ; à titre d'exemple, les réalisations d'un lotissement de plus de deux lots, d'un terrain de sport, d'un camping sont soumis à un permis d'aménager ;
- permis de construire, à obtenir avant d'entreprendre une construction nouvelle (si création de plus de 20 m² de surface de plancher) ou de modifier une construction existante ;

²⁵¹ Source : rapport de présentation « état initial de l'environnement », page 120.

- déclaration préalable, obligatoire pour les constructions qui créent de 5 à 20 m² de surface de plancher, les petits travaux (modification de façades, piscine, abri de jardin), les lotissements qui ne créent pas de voies ou d'espaces publics.

La commune souligne, sur son site internet, la nécessité de constituer un dossier complet, composé d'un formulaire, de documents tels que des plans et des photographies. Elle invite les usagers à s'assurer au préalable de la compatibilité de leur projet avec les règles d'urbanisme.

Les usagers qui souhaitent déposer une demande sous forme dématérialisée sont orientés, depuis le 1^{er} janvier 2022, vers le guichet numérique des autorisations d'urbanisme. Toutes les informations sont disponibles sur un site dédié de la ville²⁵². Pour les personnes qui n'ont pas accès au numérique ou qui ne sont pas à l'aise avec l'outil, il est toujours possible de déposer, contre remise d'un récépissé de dépôt, en format papier les demandes d'autorisation d'urbanisme pour le centre de Bressuire et les huit communes déléguées au service de l'urbanisme situé en centre-ville. Les pétitionnaires déposant une demande dans les communes déléguées (Beaulieu-sous-Bressuire, Breuil-Chaussée, Chambrouet, Clazay, Noirlieu, Noirterre, Saint-Sauveur et Terves) reçoivent un récépissé de dépôt par courrier.

En outre, le site de la commune fait savoir aux usagers qu'« un architecte ou un maître d'œuvre est compétent pour réaliser » leur projet. Il renvoie aux fiches conseil de la communauté d'agglomération et aux guides pratiques du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement des Deux-Sèvres²⁵³ dont Bressuire est sociétaire.

Enfin, le site internet de Bressuire retrace les obligations s'imposant au pétitionnaire après l'obtention des autorisations d'urbanisme :

- avant les travaux : affichage sur le terrain de certains renseignements relatifs à l'autorisation (figurant en bas de la page de l'arrêté pris par le maire), cet affichage doit rester en place pendant toute la durée des travaux ;
- transmission au service urbanisme, pour les permis de construire et les permis d'aménager uniquement, d'une déclaration d'ouverture du chantier en deux exemplaires, disponible sur le site service public.fr ;
- dans un délai de 30 jours à dater de l'achèvement des travaux, obligation d'adresser une déclaration d'achèvement et de conformité des travaux (lien service public.fr) en deux exemplaires ; une attention est appelée pour les constructions de maisons d'habitation qui donnent lieu à la production d'une attestation RT 2012 (la commune renvoie le pétitionnaire vers le bureau de contrôle) et pour les maisons destinées à la location, une attestation accessibilité doit être jointe.

La commune indique aux pétitionnaires que le permis de construire et la déclaration ne sont valables que trois ans (selon la date de délivrance de l'autorisation). L'autorisation sera périmée si les travaux ne sont pas entrepris dans un délai de trois ans à compter de la date de l'arrêté ou en cas d'interruption pendant plus d'un an. Cependant, la validité de l'autorisation peut être prolongée deux fois un an si aucun fait nouveau ne s'y oppose. Une demande doit être formulée à cet effet deux mois avant l'échéance.

S'agissant du respect du droit des tiers, indépendamment de l'autorisation d'urbanisme, le site internet de la commune précise que le pétitionnaire est tenu de respecter les obligations découlant du code civil (obligations contractuelles, servitudes de vue, de passage...). Celui-ci est

²⁵² www.bressuire.fr/Guichet_unique_autorisations_urbanisme.

²⁵³ Permis de construire et déclaration préalable : les guides pratiques du CAUE79.

invité à informer ses voisins de son projet notamment dans le cas de construction en limite séparative de terrain.

5.3.2 Des dispositifs d'écoute et de conseils institués par la communauté d'agglomération au profit des pétitionnaires des communes membres

5.3.2.1 Un programme communautaire pour l'amélioration de l'habitat privé institué en 2021

En 2021, conformément à son programme local de l'habitat, la communauté d'agglomération du Bocage-Bressuirais a institué un programme communautaire pour l'amélioration de l'habitat privé « Agglo Rénov », avec des financements de l'État et de l'agence nationale de l'habitat dans le cadre du contrat « Action cœur de ville ».

Ce dispositif, mis en œuvre en partenariat avec les communes, dont Bressuire, permet aux propriétaires de logements situés en centre-bourg ou centre-ville de bénéficier d'aides financières ou d'un appui technique pour la rénovation de leurs biens. À cet effet, une carte interactive est disponible sur le site internet de la communauté d'agglomération pour guider les citoyens vers les différents dispositifs existants en fonction de leur situation (localisation du bien, propriétaire occupant ou bailleur) et du projet (rénovation énergétique, restructuration du bâti). Le magazine de la communauté d'agglomération paru en février 2022 consacre un dossier au dispositif Agglo Rénov.

5.3.2.2 Conseils pour la rénovation énergétique

Dans le cadre de sa compétence statutaire obligatoire « équilibre social de l'habitat », la CA2B gère, depuis 2015, avec des financements régionaux et de l'agence du développement et de maîtrise de l'énergie, le service public de la rénovation énergétique, « espace conseil FAIRE »²⁵⁴, consistant en des conseils gratuits aux particuliers et aux entreprises. En 2022, elle a répondu au nouvel appel à manifestation d'intérêt lancé par la région Nouvelle-Aquitaine afin de gérer la « plateforme de rénovation énergétique » à l'échelle de son territoire²⁵⁵ (coût de fonctionnement annuel de la plateforme depuis 2021 : 93 000 € correspondant à deux emplois en équivalent temps plein, subventionnés à hauteur de 28 396 € par la région).

En janvier 2021, elle a regroupé, dans un même lieu au sein de ses locaux administratifs situés à Bressuire, la « plateforme de rénovation énergétique », son service « habitat » et sa direction de l'urbanisme. Les différents acteurs de l'habitat intervenant sur le territoire y tiennent des permanences. En outre, des fiches d'informations pratiques et des fiches conseils « réhabilitation du bâti ancien », en ligne sur le site internet, sont à la disposition de la population.

5.3.2.3 Conseils architecturaux

La CA2B invite les porteurs de projets situés en centre-ville à prendre l'attache d'un de ses architectes-urbanistes. Pour les projets en zone rurale, elle invite les intéressés à prendre

²⁵⁴ Espace conseil « FAIRE » (« faciliter, accompagner et informer pour la rénovation énergétique ») introduit par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour une croissance verte.

²⁵⁵ Délibération n° 2021-427 du 14 décembre 2021.

rendez-vous, dans ses locaux à Bressuire, avec l'architecte conseiller du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement des Deux-Sèvres, association à laquelle elle adhère.

Sur son site internet, la communauté d'agglomération invite les personnes dont le logement ou le projet se situe à proximité d'un monument inscrit ou classé monument historique à rencontrer un architecte de l'unité départementale de l'architecture et du patrimoine, relevant de l'Architecte des bâtiments de France, qui tient une permanence mensuelle en mairie de Bressuire et qui est disponible en visio-conférence à un autre créneau, une fois par mois.

En outre, l'annexe « habitat » du PLUi (pièce n° 5.2.4) contient des fiches conseil contenant des informations pour permettre aux propriétaires de « *réhabiliter leur bâti ancien tout en préservant son identité* »²⁵⁶.

Cette publication a été réalisée par la CA2B en partenariat avec la communauté de communes voisine du Thouarsais, et avec la collaboration du service territorial de l'architecture et du patrimoine, du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, association à laquelle la communauté d'agglomération adhère, ainsi que d'artisans de la fédération française du bâtiment et de la confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment.

5.3.2.4 Conseils d'ordre financier, juridique et fiscal

Enfin, la CA2B oriente les personnes à la recherche d'un renseignement d'ordre fiscal, juridique ou financier en matière de logement vers l'agence départementale d'information sur le logement, association dépendant du département des Deux-Sèvres, tenant des permanences sur rendez-vous pour le territoire communautaire au siège de l'intercommunalité à Bressuire.

5.3.3 Coût analytique d'un cycle

La communauté d'agglomération estime que la quantité moyenne de dossiers traitée par instructeur est élevée, une trentaine de dossiers/mois/agent²⁵⁷. La commune n'a pas évalué le coût de la partie du cycle à son niveau.

²⁵⁶ Source : Règlement du PLUi, annexe habitat urbanisme énergie, pièce n° 5.2.4, pages 175 et suivantes.

²⁵⁷ Source : CA2B, compte rendu du comité de pilotage du 11 mai 2022 relatif à la mutualisation du service ADS.

S'agissant du coût analytique d'un cycle pour la collectivité (de la demande initiale de renseignements à la notification de la décision, en ajoutant les démarches de validation et de contrôle post-chantier), elle estime avoir retenu « *une solution de compromis* » avec les communes. Le coût analytique prend en compte seulement la rémunération des instructrices, dans leur intégralité. Celles de l'architecte conseil et de la direction (directrice et son assistante) en sont exclues. Il était prévu d'en imputer un cinquième, ce que les élus ont refusé. Il en résulte un coût global à 264 000 € au lieu de 301 000 € prévus initialement.

Le service « application du droit des sols » et plus largement la direction planification assurent une partie de veille et conseils juridiques. Pour la CA2B, cela « *n'est pas facilement quantifiable et n'est pas nécessairement en lien avec le nombre de dossiers instruits* »²⁵⁸. Un ratio en fonction du nombre d'agents de la direction aurait conduit à l'application d'un pourcentage de 37,5 %. La CA2B a mis en place un « suivi des plans de charge » en vue d'un ajustement éventuel du pourcentage. Le ratio a d'ores et déjà été ramené à 20 %.

5.4 Une première évaluation du schéma de cohérence territoriale réalisée pour la période 2017-2022

Conformément à l'obligation légale²⁵⁹, le SCoT du Bocage-Bressuirais a fait l'objet d'une évaluation pour la période 2017-2022, présentée au conseil communautaire le 31 janvier 2023, six ans après son approbation. L'évaluation a été réalisée à partir d'une « *analyse objective du dispositif de suivi* », et d'échanges avec les élus, sous la forme de réunions techniques, d'ateliers et de questionnaires communaux. Elle s'est attachée à apprécier la mise en œuvre des prescriptions du document d'orientations et d'objectifs (DOO) et le niveau d'atteinte des objectifs. Elle s'est heurtée aux limites méthodologiques suivantes :

- « *une absence de présentation de méthodologie précise à suivre pour certains indicateurs proposés par le dispositif de suivi* » ;
- *des données disponibles « qui ne recourent pas forcément le même périmètre que le SCoT ou qui ne proposent pas d'analyse à l'échelle communale* ;
- *une échelle de temps des données qui n'est pas forcément en adéquation avec la période de l'évaluation (2017-2022) ou qui ne permet pas de définir un « état 0 » lorsque celui-ci n'a pas été précisé par le dispositif de suivi* ;
- *une approbation récente du PLUi du bocage bressuirais pour lequel il n'est pas encore possible d'appréhender les effets d'application* ;
- *une évaluation réglementaire à six ans qui n'est pas forcément compatible avec les effets longs de l'aménagement du territoire* »²⁶⁰.

²⁵⁸ Source : ibidem.

²⁵⁹ Article L. 143-28 du code de l'urbanisme.

²⁶⁰ Délibération du conseil communautaire n° 2023-003 du 31 janvier 2023.

La synthèse de l'analyse des résultats de l'application du SCoT pour la période 2017-2022, au regard des données disponibles, fait apparaître les éléments suivants :

- croissance démographique et d'accueil de population : environ 1 100 nouveaux logements (hors changement de destination et logements vacants remis sur le marché) ont été réalisés depuis la date d'approbation du SCoT, soit 180 constructions par an contre un objectif initial de 360 par an, l'objectif de production à l'horizon 2031 étant de 5 505 logements ;
- une réduction de la consommation d'espace foncier agricole ; toutefois, le SCoT n'indique pas d'objectif de réduction de la consommation foncière pour les constructions liées à l'activité agricole alors qu'elles ont représenté une consommation foncière d'environ 85 hectares depuis 2017, soit un rythme de 14 hectares par an. Le besoin en bâtiments d'élevage ainsi que leurs mises aux normes, en plus du développement de hangars avec toiture photovoltaïque expliquent en grande partie cette consommation foncière importante de terres agricoles ;
- protection des espaces agricoles, naturels et forestiers : l'élaboration du PLUi a permis de décliner règlementairement et à l'échelle parcellaire la protection des espaces agricoles, naturels et forestiers définis par le DOO, notamment à travers la mise en œuvre de la « Trame Verte et Bleue » (TVB) et la protection des éléments naturels les plus remarquables (arbres, haies, zones humides, etc.). Ont toutefois été identifiées les destructions de linéaires de haies et de certaines zones humides depuis 2017, mais l'approbation récente du PLUi devrait permettre d'assurer plus strictement la préservation de ces éléments remarquables lorsqu'ils ont été identifiés ;
- une gestion durable des ressources : amélioration de la qualité des eaux de surface ces dernières années, malgré des pollutions phosphorées dans la Sèvre Nantaise, dues à la présence d'activités d'élevage à proximité des cours d'eau. Les performances épuratoires ainsi que les capacités résiduelles des stations d'épuration sont également de bon niveau. Quant à la gestion de la ressource en eau, les objectifs relatifs à l'alimentation en eau potable ont été dépassés et les rendements ont même été améliorés en 2021.

La communauté d'agglomération estime que le SCoT a constitué un document stratégique fédérateur avec lequel le PLUi s'est mis en compatibilité. Il permet la mise en œuvre de nombreuses prescriptions du DOO. Il affiche un objectif ambitieux de développement démographique et d'accueil de population qui est partiellement atteint. Il a également permis, selon elle, « *d'établir une armature économique, pleinement respectée lors de l'élaboration du PLUi* ». Elle juge souhaitables « *certaines ajustements* » pour préciser plusieurs prescriptions du DOO, « *prendre en compte des enjeux plus prégnants, notamment ce qui relève du changement climatique et de la transition énergétique, ou encore intégrer les objectifs du futur plan climat air énergie territorial* ». Toutefois, cela « *n'entraînerait pas une remise en cause de l'économie générale du PADD du SCoT ou un bouleversement majeur des orientations du DOO* » La procédure de modification simplifiée ou de droit commun pourrait donc être utilisée.

Le SCoT du Bocage-Bressuirais a pris en compte les objectifs de développement durable posés par la législation en vigueur à l'époque de son élaboration²⁶¹. Il définit notamment une TVB, analyse le potentiel de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, et fixe des objectifs chiffrés de réduction de la consommation foncière. Toutefois, il est antérieur à

²⁶¹ Lois n° 2009-967 du 3 août 2009, de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, n° 2010-788 du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement et n° 2014-366 du 24 mars 2014, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

l'adoption de lois ayant refondu le droit de l'urbanisme²⁶². La législation donne un délai de trois ans pour mettre les documents d'urbanisme en compatibilité. Concernant l'objectif de zéro artificialisation nette²⁶³, la CA2B note que la législation prévoit que les SCoT et PLUi le prennent en compte respectivement à l'horizon 2026 et 2027. Aucune donnée individualisée concernant la ville de Bressuire n'a été mise à disposition de la chambre.

²⁶² Lois n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique et n° 2021-1104 du 22 août 2021, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ; ordonnances n° 2020-744 du 17 juin 2020, relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale et n° 2020-745 du 17 juin 2020, relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicables aux documents d'urbanisme.

²⁶³ Prévus par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire.....	95
Annexe n° 2. Éléments chiffrés relatifs à la police administrative de l'urbanisme	96
Annexe n° 3. Convention d'adhésion au service « application du droit des sols » mutualisé avec la communauté d'agglomération	99

Annexe n° 1. Glossaire

BEA : bail emphytéotique administratif
CA2B : communauté d'agglomération du Bocage-Bressuirais
CPAPE : cahier de recommandations et de prescriptions architecturales et paysagères
CU : certificat d'urbanisme
DOO : document d'orientations et d'objectifs
DSU : dotation de solidarité urbaine
OAP : orientations d'aménagement et de programmation
OPAH : opération programmée d'amélioration de l'habitat
OPAH-RU : opération programmée d'amélioration de l'habitat – rénovation urbaine
ORT : opération de revitalisation territoriale
PADD : projet d'aménagement et de développement durables
PLH : programme local de l'habitat
PLU : plan local d'urbanisme
PLUI : plan local d'urbanisme intercommunal
SCoT : schéma de cohérence territoriale
TVA : taxe sur la valeur ajoutée
TVB : trame verte et bleue
ZAC : zone d'aménagement concerté

Annexe n° 2. Éléments chiffrés relatifs à la police administrative de l'urbanisme

Tableau n° 1 : certificats d'urbanisme de type article L. 410-1 a (uniquement informatif)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de demandes de certificats	439	303	323	361	351	433	440	438	450	453	588
Nombre de certificats exprès positifs	439	303	323	361	351	433	440	438	450	453	588
Nombre de certificats exprès négatifs	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nombre de décisions tacites (art. R. 410-12 du code de l'urbanisme)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Source : ville de Bressuire, service de l'urbanisme et des affaires foncières

Tableau n° 2 : certificats d'urbanisme de type article L. 410-1 b

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de demandes de certificats	64	67	65	48	53	42	36	48	42	43	53
Nombre de certificats exprès positifs	13	23	23	27	25	23	8	17	25	33	41
Nombre de certificats exprès négatifs	13	0	6	6	2	5	2	3	5	6	6
Nombre de décisions tacites (art. R. 410-12 du code de l'urbanisme)	38	40	33	21	19	11	14	17	10	10	11

Source : ville de Bressuire, service de l'urbanisme et des affaires foncières

Tableau n° 3 : permis de construire

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de demandes de permis	177	171	100	119	140	139	121	132	123	160	185
Nombre de permis accordés	163	160	90	106	128	128	128	118	112	134	170
Nombre de permis refusés	3	0	1	4	3	2	3	5	7	17	11
Nombre de décisions tacites (art. L. 424-2 et R. 424-1, 2 et 3 du code de l'urbanisme)	9	11	8	2	4	3	2	4	2	6	6

Source : ville de Bressuire, service de l'urbanisme et des affaires foncières

Tableau n° 4 : permis d'aménager

Permis d'aménager	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de demandes de permis	2	3	4	5	2	4	1	4	7	2	3
Nombre de permis accordés	2	3	4	5	2	4	1	4	7	2	3
Nombre de permis refusés	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nombre de décisions tacites (art. L.424-2 et R. 424-1, 2 et 3 du code de l'urbanisme)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Source : ville de Bressuire, service de l'urbanisme et des affaires foncières

Tableau n° 5 : permis de démolir

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de demandes de permis	7	13	9	1	9	8	6	4	5	2	7
Nombre de permis accordés	7	10	4	1	7	10	5	4	6	1	7
Nombre de permis refusés	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nombre de décisions tacites (Articles L. 424-2 et R. 424-1, 2 et 3 du code de l'urbanisme)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Source : ville de Bressuire, service de l'urbanisme et des affaires foncières

Tableau n° 6 : déclarations préalables relatives à des travaux

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de déclarations déposées	264	288	287	208	229	292	225	271	310	360	362
Nombre de décisions expresses de non-opposition	268	285	242	198	234	285	221	252	288	322	365
Nombre de décisions expresses d'opposition	17	9	16	4	5	6	9	22	21	32	19
Nombre de décisions tacites (articles L. 424-2 et R.424-1, 2 et 3 du code de l'urbanisme)	11	12	30	13	11	12	4	3	5	9	10

Source : ville de Bressuire, service de l'urbanisme et des affaires foncières

Tableau n° 7 : déclarations préalables relatives à des divisions parcellaires ou à la création de lotissements

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de déclarations déposées	26	25	5	13	15	14	11	10	7	13	13
Nombre de décisions expresses de non-opposition	26	14	10	13	13	12	9	10	6	10	13
Nombre de décisions expresses d'opposition	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nombre de décisions tacites (articles L. 424-2 et R. 424-1, 2 et 3 du code de l'urbanisme)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Source : ville de Bressuire, service de l'urbanisme et des affaires foncières

Tableau n° 8 : autres déclarations préalables : néant

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de déclarations déposées											
Nombre de décisions expresses de non-opposition											
Nombre de décisions expresses d'opposition											
Nombre de décisions tacites (art. R. 410-12 du code de l'urbanisme)											

Accusé de réception en préfecture
079-217900497-20240412-DG_DEL_2024_070-DE
Date de télétransmission : 12/04/2024
Date de réception préfecture : 12/04/2024

Tableau n° 9 : **décisions de sursis à statuer de permis**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de décisions de sursis à statuer	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0

Source : ville de Bressuire, service de l'urbanisme et des affaires foncières

Tableau n° 10 : **contrôle des autorisations : non renseigné**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre 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											
Nombre de procès-verbaux d'infractions réalisés (article L.480-1 du code de l'urbanisme)											
Nombre d'arrêtés interruptifs pris (article L.480-2 du code de l'urbanisme)											

Annexe n° 3. Convention d'adhésion au service « application du droit des sols » mutualisé avec la communauté d'agglomération

La convention d'adhésion au service commun « application du droit des sols » tel qu'il a été adopté par délibération du 28 juin 2022 et modifié par délibération du 14 décembre 2022 est entrée en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2023.

Elle concerne l'ensemble des actes et autorisations relatifs à l'application du droit des sols délivrés sur le territoire de la commune et relevant de sa compétence, à l'exclusion des demandes de certificat d'urbanisme d'information (CUa) dont l'instruction est confiée au service commun. Elle porte sur l'ensemble de la procédure d'instruction des actes et autorisations, à compter du dépôt de la demande auprès de la commune, de l'examen de la recevabilité de la demande ou de la déclaration, à la proposition de décision. Elle ne porte pas sur les demandes d'acte et d'autorisation relevant de la compétence de l'autorité administrative de l'État, visées à l'article L. 422-2 du code de l'urbanisme. Les missions dévolues au service commun portent sur l'instruction des dossiers suivants (article 2 de la convention) :

- les demandes de permis de construire (PC) ;
- les demandes de permis de démolir (PD) ;
- les demandes de permis d'aménager (PA) ;
- les certificats d'urbanisme opérationnels (CUB) ;
- les déclarations préalables (DP).

Le dimensionnement du service commun (un responsable et cinq instructeurs) pourra être modifié d'un commun accord entre les parties, en fonction de l'évolution des besoins. La communauté d'agglomération du Bocage-Bressuirais (CA2B) prend en charge l'organisation générale du fonctionnement du service et ses évolutions. Le président de la CA2B est l'autorité gestionnaire des agents qui exercent en totalité leur fonction au sein du service commun. En fonction des missions réalisées, les agents composant le service commun sont néanmoins placés, sous l'autorité fonctionnelle de ce dernier ou du maire de la commune.

La convention stipule, en son article 4, que la délégation de la charge d'instruire les actes visés à l'article 2 n'entraîne pas de transfert de compétence et de responsabilité du maire en matière d'instruction et de délivrance des autorisations d'urbanisme. Le service commun assure l'instruction réglementaire de la demande, depuis sa transmission par le maire jusqu'à la préparation et l'envoi à celui-ci de la proposition de décision. La pré-instruction et la post-instruction sont gérées par les communes.

1 - Responsabilités de la commune

Selon l'article 4-1, les responsabilités de la commune recouvrent, pour tous les actes et autorisations relevant de sa compétence, et entrant dans le champ de la présente convention, les tâches suivantes :

- a) Phase du dépôt de la demande :
 - i) accueil et réception des dossiers de demande et de déclaration ;
 - ii) contrôle de l'existence des pièces requises pour une demande ou une déclaration ;

- iii) enregistrement de la demande ou de la déclaration *via* le logiciel collaboratif mis à disposition dans un délai de huit jours, et délivrance d'un récépissé au pétitionnaire (cette phase pouvant être réalisée selon une procédure particulière pour les demandes ou déclarations faisant l'objet d'une saisine par voie électronique) ;
- iv) affichage en mairie d'un avis de dépôt de la demande de permis ou de la déclaration, avant la fin d'un délai de 15 jours suivant le dépôt ;
- v) si nécessaire, transmission immédiate et en tout état de cause avant la fin de la semaine qui suit le dépôt, d'un exemplaire de la demande au service départemental de l'architecture et du patrimoine (SDAP), à l'attention de l'architecte des bâtiments de France (ABF) ;
- vi) si nécessaire, transmission immédiate et en tout état de cause avant la fin de la semaine qui suit le dépôt, des exemplaires exigés à l'article R. 423-13-2 du code de l'urbanisme au secrétariat de la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) ou de la commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) ;
- vii) consultation des gestionnaires de réseaux pour les demandes de certificats d'urbanisme opérationnels (CUB) ;
- viii) transmission immédiate et en tout état de cause avant la fin de la semaine qui suit le dépôt, d'un exemplaire de la demande au préfet, au titre du contrôle de légalité, ainsi que d'un exemplaire supplémentaire si le projet est situé dans un site classé ou une réserve naturelle ;

La commune informe le service commun de la date des transmissions précitées. Un exemplaire du dossier de demande est conservé en mairie.

b) Phase de l'instruction :

- i) dans les meilleurs délais, transmission au service commun de toutes les instructions et informations utiles (desserte du projet par les réseaux, couverture par une défense extérieure contre l'incendie) ;
- ii) le cas échéant, notification au pétitionnaire par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, de la liste des pièces manquantes, et/ou de la majoration du délai d'instruction, le tout avant la fin du 1er mois suivant le dépôt de la demande ou de la déclaration.

c) Notification de la décision et suites :

- i) notification au pétitionnaire de la décision prise par le maire, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, avant la fin du délai d'instruction. Simultanément, le maire informe le service commun d'instruction de sa décision par le renseignement du logiciel collaboratif mis à sa disposition ;
- ii) affichage, dans les 8 jours suivant la délivrance du permis ou de la décision de non-opposition à la déclaration préalable, d'un extrait de l'arrêté pendant une durée de deux mois ;
- iii) transmission de la décision au représentant de l'État dans le département, au titre du contrôle de légalité ;
- iv) transmission des éléments nécessaires au calcul des impositions à la direction départementale des territoires des Deux-Sèvres.

Les deux dernières étapes pourront faire l'objet d'une procédure dématérialisée. La commune informe le service commun de toutes les décisions prises ayant une incidence sur le droit des sols (instauration de taxes ou de participations, modifications de leurs taux).

2 - Responsabilités du service commun d'instruction

Accusé de réception en préfecture
079-217900497-20240412-DG_DEL_2024_070-DE
Date de télétransmission : 12/04/2024
Date de réception préfecture : 12/04/2024

Aux termes de l'article 4-2 de la convention d'adhésion, le service commun assure l'instruction de la demande ou de la déclaration, depuis sa transmission par le maire jusqu'à l'envoi d'une proposition de décision. Dans le cadre des missions qui lui sont confiées, le service commun s'engage à offrir aux communes un service de qualité. Il s'engage à sécuriser juridiquement la procédure d'instruction et les décisions proposées à la signature du maire en « *garantissant un niveau d'expertise et de continuité du service et en développant un appui technique et une veille juridique au bénéfice des communes signataires* ». Dans ce cadre, le service commun assure les tâches suivantes :

a) Phase de l'instruction :

- i) vérification du caractère complet du dossier ;
- ii) détermination du délai d'instruction ;
- iii) si le dossier déposé justifie un délai d'instruction supérieur au délai de droit commun, ou se révèle incomplet, proposition à la commune d'une majoration du délai d'instruction et/ou d'une notification de pièces manquantes ;
- iv) examen technique du dossier, notamment au regard des règles d'urbanisme applicables au terrain considéré ;
- v) consultation des personnes publiques, services ou commissions intéressés (autres que ceux déjà associés par la commune).

b) Phase de la décision :

- i) rédaction d'une proposition de décision tenant compte du dossier déposé, de l'ensemble des règles d'urbanisme applicables, et des avis recueillis ;
- ii) transmission de cette proposition à la commune, au plus tard huit jours avant le délai réglementaire d'instruction. Si le délai de huit jours ne peut pas être respecté, un contact direct sera pris avec la commune pour échanger sur le dossier.

En cas de notification de la décision par la commune en dehors du délai imparti, ou en cas de décision non conforme à la proposition faite, et dont le service commun aurait connaissance, ce dernier informe la commune des conséquences de toutes natures qui sont susceptibles d'en découler. Le service commun d'instruction agit sous l'autorité fonctionnelle du maire et en concertation avec lui sur les suites à donner. Il l'informe de tout élément de nature à entraîner un refus ou une opposition à la déclaration.

c) En dehors de l'instruction proprement dite :

Le service commun proposera régulièrement aux communes adhérentes des sessions de formation et d'information(s), sur le thème de l'application du droit des sols. Ces séances auront pour finalité le maintien d'un niveau de connaissance suffisant pour permettre le bon fonctionnement du dispositif.

3 - Modalités des échange entre le service commun et la commune (article 5)

Les dossiers seront déposés et enregistrés en mairie, faisant éventuellement l'objet d'une saisine par voie électronique (SVE). Ils seront ensuite transmis au service commun *via* le logiciel collaboratif mis à disposition de la commune, logiciel par l'intermédiaire duquel s'organiseront l'intégralité des échanges entre le service commun et la commune. L'état d'avancement des projets est consultable à tout instant sur le logiciel. La formation du personnel communal à l'utilisation du logiciel est assurée par le service commun.

Les communes s'engagent à fournir au service commun tout élément permettant une bonne réalisation de l'instruction des dossiers. Celui-ci s'engage à assurer, dans le respect du principe de continuité du service, une information sur les dossiers en cours en direction des communes. L'information sur l'état d'avancement des dossiers en cours d'instruction sera disponible, pour les communes et en temps réel, par la consultation du logiciel mis à disposition. Le service commun proposera aux communes des temps d'échanges sur les dossiers à enjeux.

4 - Dispositions financières (article 6)

4-1 - Dispositions financières générales

Le coût du service commun est pris en charge par les collectivités bénéficiaires du service et réparti entre elles en fonction du nombre d'actes pondérés et du nombre d'habitants. Le service commun ne prend pas en charge les frais de fonctionnement liés aux obligations du maire, en particulier, les frais d'affranchissement des courriers envoyés par le maire aux pétitionnaires et correspondant aux engagements de la commune définis à l'article 4-1 de la convention.

4-2 - Détermination du coût du service commun

Le coût du service commun est établi chaque année en prenant en compte les postes de travail suivants :

- les salaires et frais annexes : salaires et charges, assurance statutaire et frais de visite médicale, corrigées des remboursements de salaires et aides diverses à l'emploi ;
- les charges indirectes supportées par la CA2B (moyens bureautiques et informatiques, charges courantes de locaux, adhésion au SIGIL.

4-3 - Répartition du coût entre les parties

Le coût du service commun mis à disposition est intégralement pris en charge par les collectivités bénéficiaires du service et réparti entre elles en fonction du nombre d'actes pondérés et du nombre d'habitants. Il est mis à jour tous les ans au vu des dépenses réelles.

Il est réparti en fonction de la clé de répartition que représente le nombre d'EPC (équivalent permis de construire) et le nombre d'habitants pondérés respectivement à 70 % et 30 %. Cette clé de répartition est déterminée sur la base des critères suivants :

- PC = 1 unité
- CUb = 0,4
- DP = 0,7
- PD (permis de démolir) = 0,8
- PA = 1,2.

Le nombre d'équivalents actes considéré sur l'année n est égal au nombre réel d'actes déposés par la commune en année n-1. Pour l'année 2023, première année d'application de la convention, le nombre d'EPC sera égal à la moyenne pondérée des deux dernières années.

Accusé de réception en préfecture
079-217900497-20240412-DG_DEL_2024_070-DE
Date de télétransmission : 12/04/2024
Date de réception préfecture : 12/04/2024

5 - Modalités de gouvernance - Dispositions d'évaluation et de suivi du service commun

Un comité de suivi se réunit a minima une fois par an pour suivre le fonctionnement du service. Il détermine des indicateurs de performance et de suivi d'activité à produire mensuellement par le service. Un bilan annuel de l'activité du service commun sera réalisé.

Le comité est composé :

- du directeur général adjoint « pôle aménagement, environnement et ingénierie territoriale » ;
- du directeur de la planification, de l'aménagement et de l'habitat ;
- du responsable de l'unité application du droit des sols ;
- du directeur des services juridiques et de l'administration générale ;
- du directeur des finances ;
- du directeur des ressources humaines ;
- de quatre directeurs généraux des services et secrétaires de mairie de communes de différentes strates géographiques (Argentonay, Moncoutant-sur-Sèvre, Courlay, La Petite-Boissière). Il peut être élargi à la demande d'une commune.

La convention prévoit la réunion, au moins une fois par an, d'un comité de pilotage pour fixer les orientations stratégiques et financières sous l'autorité du vice-président en charge des finances et de l'aménagement. Il arbitrera le coût du service retenu, « *réévalué annuellement au plus juste, en fonction de l'activité* ». Il est composé du vice-président en charge des ressources humaines et de quatre membres de la commission aménagement et habitat, représentatifs des différentes strates démographiques : la maire de Bressuire, ou son représentant, le maire de Geay, le maire de la Forêt-sur-Sèvre, le maire de Montravers, et le directeur général des services de la communauté d'agglomération.

6 – Fiscalité de l'urbanisme

La préparation et l'envoi des éléments nécessaires au calcul des impositions au service en charge de leur établissement est assuré par les services de la commune.

7 - Informations statistiques (article 9 de la convention)

Le service commun assure la fourniture des renseignements d'ordre statistique demandés à la commune en application de l'article R. 431-34 du code de l'urbanisme.

8 – Classement et archivage

La commune assure la conservation et l'archivage du dossier selon les modalités qui lui incombent. En cas de résiliation de la convention, les dossiers instruits par le service commun ayant été conservés pourront être restitués à la commune, tout comme les dossiers précédemment instruits par le service instructeur de la CABB sous la forme d'une prestation de service.

9- Contentieux

À la demande de la commune, le service commun apporte, dans la limite de ses compétences, son concours pour l'instruction des recours gracieux et contentieux portant sur les actes ou autorisations visés à l'article 2, sauf le cas où « *la décision contestée est différente de la proposition initialement faite par lui* ». La commune reste responsable juridiquement vis-à-vis des tiers, des décisions prises dans l'exercice de sa compétence de délivrance des autorisations du droit des sols.



Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine
3, place des Grands-Hommes
CS 33059
33 064 Bordeaux cedex

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

Mairie de Bressuire
Secrétariat du Maire
4 place de l'Hôtel de Ville • 79300 BRESSUIRE
05 49 80 49 80
mairie@ville-bressuire.fr
www.ville-bressuire.fr

Chambre Régionale des Comptes
M. Paule SERRE,
Conseiller maître à la cour des comptes
3, place des grands hommes
CS 30059
33064 BORDEAUX CEDEX

Réf. SM/PP/2024-008

A Bressuire, le 9 février 2024

Monsieur le conseiller maître,

J'ai bien reçu par mail en date du 1er février 2024, le rapport d'observations définitives relatif aux comptes et à la gestion de la ville de Bressuire.

Conformément aux dispositions de l'article L 243-5 du code des juridictions financières, vous nous donnez la possibilité de faire de nouveau des observations.

Aussi, je vous fais part des 2 remarques suivantes :

- Dans la conclusion intermédiaire de la partie 2, vous indiquez que l'évaluation des charges transférées à la Communauté d'Agglomération est favorable à la ville alors qu'il nous avait semblé avoir compris l'inverse lors de notre audition du 1er décembre.
Si effectivement vous considérez le transfert favorable à la commune, je vous remercie de bien vouloir nous l'expliquer.
- Point 3.2.3.2 : il est indiqué "*une régie subventionnée par le budget principal*" alors qu'à plusieurs reprises dans le rapport vous avez bien indiqué qu'il s'agissait d'une participation pour contrainte de fonctionnement.

Hormis ces deux remarques, je tenais à vous remercier très sincèrement pour votre écoute lors des auditions du 1er décembre dernier et de la prise en compte de nos remarques transmises en octobre 2023.

Je vous prie de croire, Monsieur le conseiller maître, en l'assurance de mes salutations distinguées.

Le Maire,



Emmanuelle MENARD



22 FEV. 2024

NOUVELLE-AQUITAINE

Enregistré le 22/02/2024
GA240090

Chambre Régionale des Comptes
M. Paul SERRE,
Conseiller Maître à la cour des comptes
3, place des grands hommes
CS30059
33064 BORDEAUX

A Bressuire, le 16 février 2024

Monsieur le conseiller maître,

J'ai reçu le lundi 12 février 2024, votre dernier rapport d'observations relatif aux comptes et à la gestion de la ville de Bressuire.

Je rejoins les remarques émises par Madame le Maire de Bressuire en y apportant 2 précisions :

- Sur le transfert des charges à la communauté d'Agglomération, je maintiens qu'il a été défavorable à la ville de Bressuire compte tenu des transferts insuffisants d'autres collectivités aux intercommunalités précédentes. En effet, Bressuire comme d'ailleurs les autres communes de "Coeur du Bocage" avaient transféré toutes les charges à 100% alors que pour d'autres intercommunalités ces transferts de charges avaient opéré pour certains à 50% et voire nuls.
- Sur le 2ème point concernant la régie subventionnée par le budget principal, il s'agissait bien d'une participation pour contraintes de fonctionnement dont on constate les résultats aujourd'hui. En effet, cette participation avait pour objectif de rendre l'abonnement moins onéreux pour développer la pratique de cette activité et la rendre accessible au plus grand nombre. Aujourd'hui le nombre d'abonnements dépasse les 300 avec un tarif très nettement inférieur à ceux pratiqués dans les golfs voisins.

Je rejoins Madame le Maire pour vous remercier d'avoir été très à l'écoute de nos arguments lors de notre audition du 1er décembre dernier.

Je vous prie de croire, Monsieur le conseiller maître, en l'assurance de mes salutations distinguées.

Le Maire honoraire,


Jean-Michel BERNIER