

1

Les communes balnéaires en Languedoc-Roussillon

PRESENTATION

La région Languedoc-Roussillon est la quatrième destination touristique française après les régions Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Rhône-Alpes, avec 15 millions de touristes accueillis (dont un tiers d'étrangers) et 102 millions de nuitées réalisées en 2010, principalement dans les communes balnéaires.

Les caractéristiques originales de ces communes et les difficultés de gestion particulières qu'elles rencontrent ont conduit la chambre régionale des comptes du Languedoc-Roussillon à examiner la gestion d'une quinzaine de stations du littoral :

- les communes de Gruissan, de Port-la-Nouvelle et de Leucate/Port-Leucate*, dans l'Aude ;*

- la commune du Grau-du-Roi/Port Camargue, dans le Gard ;*

- les communes de Sète, d'Agde/Le cap d'Agde, de Balaruc-les-Bains, de Mauguio/Carnon*, de Frontignan, de La Grande-Motte*, de Palavas-les-Flots et de Vias dans l'Hérault ;*

- les communes d'Argelès-sur-Mer, du Barcarès et de Canet en Roussillon, dans les Pyrénées-Orientales.*

* Communes incluses dans le périmètre d'intervention de la mission interministérielle d'aménagement touristique du littoral du Languedoc-Roussillon créée en 1963, souvent appelée « mission Racine » (Pierre Racine, conseiller d'Etat, l'a mise en place puis dirigée) ; cette mission est à l'origine de la plupart des grands équipements touristiques actuels de ce littoral.

La chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon a dressé un double constat : ces communes bénéficient, certes, d'une relative aisance financière, mais elles ont souvent du mal à maîtriser les activités liées au développement touristique, qu'il s'agisse de faire respecter les règles d'urbanisme ou de la gestion des plages, des ports de plaisance et des casinos.

I - Des communes aux caractéristiques originales

A - Une relative aisance financière

Les communes touristiques du littoral doivent faire face à des dépenses hors de proportion avec le niveau de leur population permanente, mais elles bénéficient en contrepartie de ressources importantes.

1 - Des dépenses plus élevées

Une étude du ministère du tourisme de mars 2008⁴⁸⁵ montre que les charges courantes des communes touristiques de moins de 10 000 habitants sont supérieures de 70 % à celles des autres communes.

Tous les postes de dépenses sont concernés, mais plus particulièrement les charges de personnel, de voirie et d'éclairage public. Pour la commune d'Agde, par exemple, les charges représentaient, en 2009, une somme de 2 591 € par habitant contre 1 216 € pour les communes de la même strate démographique.

Le même constat peut être fait pour les dépenses d'équipement, supérieures de 63 % à celles des autres communes. Les stations touristiques doivent, en effet, faire face à l'accueil massif des touristes en haute saison, ce qui les conduit à dimensionner, en proportion, leurs équipements collectifs : réseaux d'eau et d'assainissement, parcs de stationnement, collecte et traitement des déchets ménagers, équipements sportifs et culturels, notamment.

A titre d'illustration, en 2009, la commune de Leucate (3 710 habitants permanents en 2010, plus de 72 000 en période estivale) a dû réaliser une nouvelle station d'épuration pour un montant de 14,5 M€, pour faire face à la variation importante de ses besoins en période estivale : de 1 à 28 entre la moyenne mensuelle du mois de décembre et

⁴⁸⁵ Tourisme et finances locales, par Claire de Biasi (mars 2008).

la charge nominale de la station d'épuration, avec une prévision d'augmentation de la capacité nominale de 30 % pour les années à venir.

2 - Des ressources financières importantes

Pour financer ces dépenses, les communes touristiques bénéficient de ressources diverses, qui sont globalement supérieures à celles des autres communes. Dans le cas de la commune d'Agde, les recettes de fonctionnement s'élèvent à 2 709 € par habitant en 2009, contre 1 321 € pour les communes de la même strate démographique.

a) La fiscalité directe locale

Les produits de la fiscalité directe locale (taxes foncières, taxe d'habitation et taxe professionnelle) sont plus élevés dans les communes touristiques, du fait notamment du poids des résidences secondaires : par exemple, à Agde, qui compte 29 330 résidences secondaires, la fiscalité directe représentait 65 % des produits de fonctionnement (62 M€) en 2009. Le Grau du Roi vient en deuxième position dans la région et la Grande-Motte en troisième, avec respectivement 18 000 et 16 000 résidences secondaires.

b) Les autres ressources

Les communes balnéaires perçoivent plusieurs autres catégories de recettes, dont certaines leur sont spécifiques :

- la dotation globale de fonctionnement (DGF) regroupe désormais en une dotation forfaitaire unique la plupart des éléments de l'ancienne DGF, qui comprenaient, au titre des concours particuliers, des dotations touristiques (dotation supplémentaire et dotation particulière) ;
- avec la prise en compte d'un habitant par résidence secondaire dans la population dite « DGF », la réforme introduite par la loi de finances pour 2004 permet aux communes touristiques de bénéficier, grâce aux résidences secondaires, d'une majoration directe de toutes les dotations de l'Etat assises sur le critère de la population ;
- la taxe de séjour au régime dit « réel » est payée par les touristes pour chaque nuitée passée dans la commune, tandis que la taxe de séjour dite « forfaitaire » concerne les professionnels de l'hébergement ou les particuliers qui louent un logement ;

Le produit de ces deux taxes est obligatoirement affecté aux dépenses d'animation touristique, notamment aux offices de tourisme. A Agde par exemple, le produit de la taxe de séjour représentait plus de 1,5 M€ en 2009 sur un total de produits de fonctionnement de 62 M €.

On constate généralement un défaut de suivi du recouvrement de ces deux taxes, qui explique leur faible rendement, les sanctions ou pénalités de retard étant par ailleurs rarement appliquées à la suite des contrôles, lorsqu'ils ont lieu ;

- les droits additionnels sur les mutations d'immeubles à titre onéreux donnent lieu à la perception d'une taxe de publicité foncière ou d'un droit d'enregistrement au taux de 3,60 % et d'une taxe additionnelle de 1,20 %. Pour Agde, ces droits s'élevaient à 2.4 M€ en 2009 ;
- les redevances d'occupation du domaine public et les redevances d'exploitation des services publics sont applicables, par exemple, aux terrasses, aux plages, aux ports ou les campings concédés à des particuliers (2 % des recettes de fonctionnement à Agde) ;
- en cas de présence d'un casino, la commune bénéficie d'une participation à l'animation touristique et du versement du prélèvement sur le produit des jeux. 10 % du prélèvement progressif opéré par l'État sur le produit brut des jeux réalisé par l'établissement sont reversés à la commune, auxquels s'ajoute un second prélèvement appliqué, dans la limite de 15 %, au produit brut des jeux après un abattement de 25%. A Agde, le prélèvement sur les produits des jeux s'élevait à 2,2 M€ environ en 2009 ;
- aujourd'hui, ce produit est partout en diminution du fait de la crise économique : il a ainsi baissé de 57 %, entre 2007 et 2009, à Argelès-sur-Mer, mais seulement de 28 % à Palavas-les-Flots. Cette diminution récente doit cependant être relativisée : au Grau-du-Roi, par exemple, elle fait suite à une période de forte appréciation, avec 73 % de produit supplémentaire entre 2004 et 2007 ;
- les produits des parcs de stationnement peuvent être significatifs dans ce type de commune, même si le principe de gratuité totale peut encore subsister, comme à Palavas-les-Flots. A Agde, les parkings sont devenus payants en 2009 pour compenser la baisse des recettes sur le casino.

B - Des enjeux de gestion particuliers

Grâce à des ressources proportionnées à leurs dépenses, les communes balnéaires ne connaissent pas, généralement, de difficultés financières, même si leur situation se tend depuis quelques années.

Pour autant, l'apparition récente de tensions budgétaires risque de diminuer la marge de manœuvre des communes du littoral au moment même où les grandes stations, construites à la fin des années soixante, commencent à vieillir, et où elles doivent conduire de lourdes opérations de restructuration et de modernisation, à l'image de celles prévues par le nouveau schéma directeur d'aménagement de la Grande-Motte.

La gestion du « trait de côte »⁴⁸⁶ va aussi peser de plus en plus sur les investissements à venir, puisque seulement 16 % de la partie menacée de la côte du golfe du Lion se trouve aujourd'hui en équilibre, tandis que 24 % souffre d'érosion et que 28 % du littoral est maintenu en stabilité artificielle par des ouvrages qu'il faut régulièrement entretenir (digues, épis, etc.).

Malgré tout, la relative aisance financière de ces communes constitue, encore aujourd'hui, un atout pour assumer les contraintes spécifiques liées à l'accueil d'une population saisonnière, qui multiplie en général par dix en été la population résidente : à Agde, elle passe de 21 300 habitants à plus de 200 000, et le budget communal y équivaut à celui d'une commune de 50 000 habitants ; à Argelès-sur-Mer, elle passe de 10 000 à 100 000 habitants, ce qui vaut à la commune d'être surclassée comme une ville de 80 à 150 000 habitants. La prise en charge des résidences secondaires et le surclassement démographique, liés au statut de station balnéaire, permettent à ces communes, non seulement de bénéficier de dotations plus importantes de l'Etat, mais aussi de personnels d'encadrement plus qualifiés et mieux rémunérés, et, facultativement, de majorer les indemnités des élus.

Le poids des résidences secondaires (60 % des résidences à Agde), s'il induit, lui aussi, des avantages financiers substantiels, peut avoir des conséquences moins favorables : par exemple, des locations non déclarées par les particuliers, entraînant une perte de taxe de séjour et une concurrence déloyale pour les hôteliers, ou encore un mode de gouvernance communale n'associant guère les résidents secondaires.

En effet, si les conseils municipaux sont principalement constitués d'habitants permanents, ceux-ci n'acquittent qu'une faible partie des impôts locaux, ce qui peut porter à conséquence.

⁴⁸⁶ Limite entre terre et mer lors des plus hautes marées.

La Cour a déjà donné une illustration dans un précédent rapport public, à propos de la commune du Barcarès⁴⁸⁷. Elle avait transféré ses activités d'animation touristique à deux sociétés d'économie mixte, au détriment de l'office de tourisme, à la gestion duquel les résidents secondaires étaient partie prenante.

II - Des règles d'urbanisme fréquemment transgressées

Deux phénomènes d'urbanisation anormale sont préoccupants en Languedoc-Roussillon : les constructions d'habitations légères sans permis particulièrement et les constructions en zones inondables.

A - La « cabanisation »

L'installation endémique de constructions illégales d'habitations légères de loisir est désignée localement par le terme de « cabanisation ».

Elle sévit, par exemple, sur le territoire de la commune de Vias, dans un secteur de surcroît inondable notamment en raison de la proximité de plusieurs cours d'eau pénétrant dans la mer.

Depuis les années 1980, les tentes et caravanes ont fait progressivement place à des cabanes en planches, puis à de grandes caravanes plus ou moins tractables - les « mobil homes » -, avec ou sans roues, complétées par des auvents et des terrasses.

Ces aménagements sauvages ont été réalisés au mépris des dispositions de la loi littoral de 1986, qui interdit toute construction et installation nouvelle à moins de 100 mètres du rivage, en dehors des zones urbanisées, et en l'absence de tout permis de construire.

En outre, de telles constructions n'entrent pas dans l'assiette de la taxe foncière, pas plus que dans celle de la taxe d'habitation ou de la taxe locale d'équipement. Les seules contributions auxquelles les propriétaires occupants sont soumis sont la taxe d'enlèvement des

⁴⁸⁷ Cf. le rapport de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon sur la société d'économie mixte d'études et d'aménagement du département des Pyrénées Orientales (SEMETA) et le chapitre du rapport public annuel 2010 de la Cour des comptes consacré aux « SEM de la commune du Barcarès », tous deux disponibles sur le site Internet de la Cour des comptes (www.ccomptes.fr).

ordures ménagères (pour une période de quelques mois), ainsi qu'une taxe de séjour au montant modique.

La prise en compte, à compter de 2010, des « mobil homes » en tant que résidences secondaires a ainsi eu une incidence notable sur le montant de la dotation globale de fonctionnement perçue par la commune, qui s'est accrue de 42 %.

A partir de 2005, ce phénomène de « cabanisation » s'est accentué, avec une extension des zones de construction anarchique et le développement d'une activité de vente de terrains ou de vente de « mobil-homes » qui contribue à alimenter la demande.

1 - La situation actuelle

Selon la préfecture de la région Languedoc-Roussillon, plus de 3 500 cabanons et « mobil homes » occupent, à Vias, une superficie d'environ 200 hectares étalée sur 3,5 km.

Un rapport de la mission d'appui au préfet de la région Languedoc-Roussillon de mai 2009 précise que « Vias représente la concentration de constructions illégales la plus importante sur le littoral méditerranéen, et peut-être même en France. » Le chiffre de 20 000 personnes fréquentant cette zone a été avancé. Selon la sous-préfecture de Béziers, le nombre de résidents permanents y serait de l'ordre de 400 personnes, mais un recensement précis de cette population reste encore à établir.

2 - Les risques

Au-delà de son caractère irrégulier, cette urbanisation sauvage présente d'autres risques importants pour l'environnement et pour la sécurité des personnes et des biens :

- des risques naturels élevés, liés aux inondations et à l'érosion côtière, alors que la loi « littoral » prévoit le maintien d'une zone de sécurité pour les besoins liés au cordon dunaire ;
- des risques liés à la fréquentation touristique : incendie, insalubrité, accidents nautiques ou de baignade, dégradations et autres incivilités, pollutions dues à l'absence d'assainissement des eaux usées.

3 - Les mesures prises

La commune de Vias s'est, dans un premier temps, efforcée de maîtriser le phénomène, en accordant des agréments aux particuliers respectant certaines conditions, mais sans contrôle ni sanctions des pratiques prohibées. En réalité, elle a ainsi légitimé les aménagements réalisés et occupés durablement.

Les pouvoirs publics ont ensuite élaboré une charte, signée le 4 décembre 2008, associant le préfet de région, les communes avoisinantes, ainsi que le procureur général près la Cour d'appel, afin « de mettre fin aux constructions précaires et vulnérables, d'identifier les situations de précarité sociale, de prévenir les atteintes à l'environnement et à l'image du département, pour progressivement y porter remède ».

Dans un second temps, des mesures plus coercitives ont été mises en œuvre :

- pour les petites infractions, après procès-verbal dressé par un agent assermenté, le maire adresse au contrevenant une mise en demeure à fin de régularisation de la situation, soit par démolition, soit par le dépôt d'une autorisation en bonne et due forme. Après vérification des suites données, la mairie peut transmettre le dossier au parquet ;
- pour les infractions plus importantes, comme la construction sans permis ou la construction en zone prohibée, le maire doit prendre des arrêtés interruptifs de travaux selon les dispositions du code de l'urbanisme, puis en vérifier l'application. A défaut, le parquet est saisi.

Une campagne de verbalisation a été lancée après l'été 2005 : plus de 900 procès-verbaux ont été dressés depuis cette date et plus de 300 procédures pénales sont aujourd'hui engagées ; plusieurs dizaines de condamnations sous astreinte ont été prononcées.

Cependant, le délai de prescription du délit de construction sans permis (de trois ans à compter de l'achèvement des travaux, le point de départ du délai, en l'absence de déclaration, relevant de l'appréciation souveraine du juge) a conduit au classement de la plupart des affaires.

Finalement, la situation semble aujourd'hui quasiment bloquée à Vias. La prescription empêche toute action pénale, alors qu'une politique d'expropriation n'est pas dans les moyens de la commune, et les situations irrégulières perdurent.

Par ailleurs, la commune ne dispose pas non plus de réserves foncières suffisantes pour proposer un nouvel espace aux propriétaires de

parcelles, cette question ne pouvant être réglée qu'à l'échelon intercommunal.

Enfin, le droit de préemption de la commune en cas de mutation est rarement exercé. Au demeurant, il ne s'applique pas aux donations et aux baux emphytéotiques, fréquemment utilisés pour transmettre ce type d'habitations.

A Leucate, où le problème se pose de manière moins aigüe, une procédure a d'abord été lancée à l'encontre des propriétaires de « cabanons » dont l'installation ou la construction datait de moins de trois ans.

Une cellule de veille foncière a été organisée avec le Conservatoire du littoral qui exerce son droit de préemption sur les terrains « cabanisés ». Une surveillance permanente a également été instaurée, pour éviter de nouvelles constructions, tandis que quelques procédures ont été menées à l'encontre de propriétaires de caravane.

Puis, en 2007, un nouveau diagnostic a été établi et près de 700 situations litigieuses ont été identifiées, allant du « cabanon » toujours utilisé à la simple dalle de béton.

Une base de données actualisée permet, depuis fin 2011, de définir les actions envisageables et les procédures juridiques à mettre en œuvre contre le « camping sauvage », le défaut d'autorisation d'urbanisme ou le stationnement prolongé des caravanes.

La signature d'une convention avec le Conservatoire du littoral permettra de programmer la démolition des habitations illégales sur les terrains acquis par le Conservatoire avec sa participation financière. La collectivité a, par ailleurs, décidé de renforcer sa surveillance en créant, en 2012, deux emplois dédiés à la « police verte urbanisme et environnement ».

B - Les constructions en zone inondable

Créé en 1995 par la loi « Barnier », le plan de prévention des risques naturels (PPR), régi par les articles L. 562-1 et suivants du code de l'environnement, est un document prescrit et approuvé par le préfet du département.

Le plan de prévention des risques naturels inondations (ou PPRI) a pour but d'établir une cartographie aussi précise que possible des zones de risque, d'interdire les implantations humaines dans les zones les plus dangereuses, et de les limiter dans les autres zones inondables, de prescrire des mesures pour réduire la vulnérabilité des installations et

constructions existantes, de prescrire les mesures de protection et de prévention collectives, et de préserver les capacités d'écoulement et d'expansion des crues.

Lorsque des parcelles se situent en zones inondables (zones bleues ou rouges), les permis de construire, lorsqu'ils sont accordés, ne peuvent l'être que sous réserve de prescriptions liées aux servitudes résultant du plan de prévention qui détermine les mesures de protection et de prévention à mettre en œuvre en fonction du degré d'exposition au risque.

Or, dans certaines communes balnéaires, comme celle du Grau-du-Roi, le plan de prévention des risques d'inondation n'a toujours pas été adopté, alors même qu'une partie importante de leur territoire se situe dans des zones potentiellement exposées. Ces communes continuent parfois à délivrer des permis de construire dans des zones à risques importants.

D'autres communes s'affranchissent plus ou moins des prescriptions de leur plan de prévention, lorsque celui-ci existe.

Ainsi, à Gruissan, d'anciens chalets, initialement construits en bois et sur pilotis dans une zone inondable, ont été progressivement transformés en commençant par les rez-de-chaussée pour être finalement en totalité rebâti en dur. Il s'ensuit une aggravation des risques de submersion et des violations des prescriptions du plan de prévention des risques naturels inondations, arrêté en juin 2003, mais non opposable car non approuvé dans le délai requis de trois ans.

Plus importante, l'opération de réhabilitation du Moulin des Evêques, réalisée par la commune d'Agde, a fait peu cas des prescriptions du plan de prévention des risques naturels.

Situé sur le lit de la rivière Hérault, non loin de son embouchure sur la mer, ce projet immobilier visait à créer des parkings, une salle polyvalente et des logements sur une ancienne friche industrielle.

Le règlement du plan de prévention d'Agde n'autorise pas de constructions nouvelles dans les zones classées « RU1 »⁴⁸⁸. Les modifications de constructions et d'ouvrages existants sont, elles, admises dès lors qu'il n'y a pas de changement de destination, ou si le changement est de nature à réduire la vulnérabilité du bâtiment et améliore la sécurité des personnes. Il n'est cependant pas autorisé de

⁴⁸⁸ Il s'agit des secteurs urbanisés susceptibles d'être recouverts par une lame d'eau supérieure à 1,50 m en crue centennale ou par une lame d'eau comprise entre 0,5 et 1,5 m mais situés dans une zone d'écoulement préférentiel des eaux débordées.

créer des logements supplémentaires ; le niveau des planchers doit correspondre au minimum à la cote des plus hautes eaux connue (généralement le niveau atteint par la crue centennale), et l'utilisation du sol pour toutes constructions à caractère vulnérable, telles qu'une école, une crèche, un établissement sanitaire ou recevant du public une installation classée, est interdit.

Or, le bâtiment réceptionné en juin 2010 n'a conservé de l'ancienne construction que les murs et la cheminée, classés à l'inventaire des monuments historiques. L'aménagement a permis de créer un parking clos inondable en rez-de-chaussée, un établissement recevant du public au premier étage (salle polyvalente), dix appartements de standing aux deuxième et troisième étages (au lieu des trois existant précédemment), ainsi qu'un nouveau bâtiment d'une surface de 94 m² permettant l'accès à la salle polyvalente.

Il s'agit donc d'un véritable changement de destination d'un bâtiment situé en zone inondable. Le permis de construire accordé n'a pas respecté les prescriptions du plan de prévention des risques naturels, même si les travaux réalisés ont eu pour effet de réduire la vulnérabilité du bâtiment aux inondations et d'améliorer la sécurité des personnes.

III - Des activités touristiques souvent mal maîtrisées

A - Les concessions de plages

1 - Le régime juridique

Le décret n° 2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage a modifié, dans un sens plus restrictif, les règles d'occupation des plages appartenant au domaine public maritime de l'Etat et faisant l'objet d'une concession ainsi que les règles d'attribution des sous-traités d'exploitation. Depuis lors, la durée de concession ne peut excéder douze ans pour les plages naturelles, contre quinze ans auparavant.

Les concessionnaires – souvent la commune – et sous-concessionnaires – souvent un exploitant privé – ne sont titulaires d'aucun droit réel ni d'aucune propriété commerciale. Les concessions de plage peuvent être résiliées sans indemnité à la charge de l'Etat, par décision motivée du préfet. La résiliation de la concession entraîne la résiliation de plein droit des conventions d'exploitation. Les conventions

d'exploitation peuvent également être résiliées sans indemnité à la charge du concessionnaire, par décision motivée de celui-ci.

Les installations "en dur" restent proscrites. Ainsi, à l'exception des installations sanitaires publiques et des postes de sécurité, seuls sont permis les équipements et les installations démontables ou transportables « ne présentant aucun élément de nature à les ancrer durablement au sol et dont l'importance et le coût sont compatibles avec la vocation du domaine et sa durée d'installation ». Ces équipements et installations doivent être démontés ou retirés en dehors de la période d'exploitation, celle-ci ne pouvant, sauf exception, excéder six mois par an.

Il est question actuellement d'assouplir certaines de ces règles que les plagistes jugent trop sévères.

Pour l'attribution des conventions d'exploitation, le décret distingue deux procédures de dévolution, selon que la concession principale a été, ou non, attribuée à une collectivité territoriale, les communes étant prioritaires.

Quand le concessionnaire est une collectivité territoriale, la procédure de dévolution est celle applicable aux délégations de service public, avec deux spécificités :

- en premier lieu, la collectivité doit prendre en compte « l'aptitude à assurer l'accueil du public pendant la période d'exploitation ainsi que la préservation du domaine » ;
- en second lieu, cette procédure est obligatoire, quel que soit le montant de la convention, même si elle porte sur des petits lots et des recettes de faible importance.

Par ailleurs, un contrôle de l'activité est prévu. A ce titre, l'exploitant doit établir un rapport annuel dans les formes prévues par l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales et comportant les comptes financiers, ainsi qu'une analyse du fonctionnement de la convention, en particulier au regard de l'accueil du public et de la préservation du domaine public.

Il est arrivé cependant, comme à Leucate ou à Agde, entre 2004 et 2008, que la commune ait attribué des sous-traités, alors même qu'elle ne bénéficiait plus d'une concession régulière de l'Etat.

2 - Les conditions d'attribution aux exploitants

Dans la plupart des communes examinées, l'attribution des sous-traités de concession se fait dans des conditions de concurrence qui

conduisent le plus souvent à renouveler les délégataires précédents, alors même que la durée des contrats est souvent longue (sept ans à Agde).

A Palavas-les-Flots, l'examen des offres n'est, par exemple, pas subordonné à la condition exclusive que le candidat, s'il s'agit d'un ancien titulaire, ait pleinement satisfait aux obligations de son sous-traité.

Par ailleurs, au Grau-du-Roi, des sous-traités ont été attribués à des proches de la municipalité.

Le régime commun de délégation de service public applicable à l'attribution des sous-traités est d'une grande lourdeur. La commune de Sète a ainsi diligenté en dix ans trois mises en concurrence, dont le calendrier de mise en œuvre a pris près d'une année.

Pour autant, ces procédures ne parviennent pas à garantir la transparence des conditions d'attribution des délégations : cette même commune de Sète a été invitée, à ce titre, par le préfet de l'Hérault à reprendre l'ensemble de l'une des procédures.

3 - Le suivi

Le suivi de l'exécution des contrats est généralement insuffisant, notamment faute de production satisfaisante des rapports annuels prévus par la réglementation, qu'il s'agisse du rapport de la commune à l'Etat ou des rapports des délégataires sur les comptes et la qualité du service.

A Palavas-les-Flots, par exemple, comme à Sète, le rapport de la commune n'a jamais été établi et aucun compte n'est produit, contrairement aux prescriptions du cahier des charges de la concession.

A Argelès-sur-Mer, le rapport n'a été produit que sur demande des services de l'Etat.

Quant aux délégataires, ils ne produisent souvent que quelques éléments chiffrés, sans véritable rapport détaillé sur la qualité du service, comme à Palavas-les-Flots.

A la Grande-Motte, la commune se trouve ainsi dans l'incapacité de vérifier dans les rapports présentés que les exploitants qui, pour emporter les lots, s'étaient engagés à faire des investissements de plusieurs centaines de milliers d'euros sur une ou plusieurs saisons, ont tenu leurs engagements.

Par ailleurs, les manquements aux obligations des sous-traitants ne sont pas véritablement sanctionnés. A la Grande-Motte ou au Grau-du-Roi, les paillotes « grandes buvettes » ont développé des activités non

autorisées par les sous-traités : ventes de vêtements, repas d'affaires, mariages, discothèques, massages, etc. Par ailleurs, l'organisation de soirées, où les exploitants n'hésitent pas à installer des matériels à l'extérieur des limites de leur lot et à délimiter avec des barrières leur empiètement sur l'espace public, protégé par des équipes de sécurité l'accès à ces espaces, constitue une violation de la réglementation.

A Sète, plusieurs exploitants de la nouvelle délégation attribuée pour 2011 ont débuté le montage des installations, alors même qu'aucune convention ni autorisation n'étaient encore signées.

Les services de l'Etat assurent différents types de contrôle sur le respect de leurs obligations par les sous-traitants.

Les principaux manquements constatés concernent les dépassements de surfaces autorisées et le non-respect de la bande de cinq mètres qui doit être laissée dégagée pour assurer la libre circulation des baigneurs et des autres usagers de la plage.

Si les services de l'Etat réalisent également des contrôles sur les restaurants de plage en matière d'hygiène alimentaire et d'information de la clientèle par les restaurateurs, les infractions constatées - selon leur gravité et leur domaine (hygiène ou consommation), peuvent faire l'objet de notifications d'information, de rappels de réglementation, de contre-visites, de lettres de pré-injonctions ou d'injonction - ne sont pas portées à la connaissance des communes.

La communication de ces informations aux collectivités permettrait pourtant à la fois de mieux contrôler les établissements en matière d'hygiène alimentaire et d'écarter certaines candidatures lors des procédures de renouvellement des sous-traités.

4 - L'équilibre financier des contrats

Le rapprochement entre le montant des redevances perçues auprès des exploitants de plages, les chiffres d'affaires réalisés et les dépenses engagées par les communes fait apparaître qu'il s'agit d'une activité lucrative pour les exploitants, mais aux retombées financières limitées pour les collectivités.

Ainsi, à Palavas-les-Flots, déduction faite du montant des redevances domaniales versées à l'Etat, les sous-concessions de plage n'ont rapporté à la ville, avant frais d'entretien, qu'environ 97 900 € en 2009.

Ce montant est à comparer avec le chiffre d'affaires global, de 1,42 M€, déclaré la même année par les plagistes. Il est, de surcroît, sans

proportion avec les dépenses engagées par la commune pour la gestion de l'ensemble de ses plages : 330 000 € en fonctionnement, dont 225 000 € de charges de personnel et 58 000 € au titre de la sécurité, comme en investissement : 289 000 € dont 117 000 € pour les apports de sable destinés à maintenir la capacité d'accueil des plages et 151 000 € d'immobilisations corporelles, liées pour partie à la sécurité.

La commune justifie le fait que le montant des redevances ne soit pas plus élevé par la faible emprise des concessions de plage, la volonté de préserver le caractère familial des concessions, afin de maintenir un niveau raisonnable des tarifs, et par la volonté de limiter les nuisances sonores en restreignant la diffusion de la musique.

A Agde, les redevances versées en 2009 par les sous-traités d'exploitation (168 175 €) ne représentent que 13 % des dépenses engagées pour l'entretien des plages (1 281 468 €). A Argelès-sur-Mer, déduction faite du montant des redevances domaniales versées à l'Etat, les sous-concessions n'auront permis à la ville de ne percevoir que 92 826 € en 2010, alors que les dépenses de fonctionnement se montent à 367 427 €, dont plus de 255 000 € pour le démontage des installations, curieusement à la charge de la municipalité.

A Sète, les comptes de la délégation sont également dégradés, avec plus de 552 000 € de déficit en 2010. Pour autant, à la faveur du réaménagement des plages, le montant des redevances, revalorisé, a été porté de 10,84 à 17,32 €/m² dans les nouveaux traités, sans effet notable sur les candidatures ou sur l'équilibre financier des sous-traitants.

A la Grande-Motte, en revanche, le rapport est plus favorable à la commune : 477 597 € de recettes pour 517 786 € de dépenses en 2009, soit une différence de 40 189 € seulement.

L'analyse de ces données comparatives devrait inciter les communes à réexaminer le montant des redevances demandées aux plagistes, en les liant mieux aux chiffres d'affaires réalisés et aux dépenses d'entretien des plages.

B - Les ports de plaisance

Les ports de plaisance sont soumis à des règles de gestion spécifiques, dont le non-respect peut entraîner des conséquences fiscales importantes.

1 - Des règles de gestion spécifiques.

a) Le cadre juridique

Les modes de gestion

Selon la jurisprudence administrative, le port de plaisance est un service public industriel et commercial⁴⁸⁹.

Différents modes de gestion peuvent être envisagés : gestion directe par une personne de droit public (soumise aux règles de la gestion publique, comme en cas de régie directe ou de régie personnalisée) ou gestion indirecte par un gestionnaire semi-public (chambre de commerce et d'industrie, société d'économie mixte locale) ou par un partenaire privé, qui peut être une personne physique ou morale de droit privé - société commerciale, société civile, association ou un particulier (régie intéressée ou gérance).

Dans le cas d'une gestion directe, l'article L. 2221-4 du code général des collectivités territoriales dispose que les régies « sont dotées 1° soit de la personnalité morale et de l'autonomie financière, si le conseil municipal (...) en a ainsi décidé ; 2° soit de la seule autonomie financière ».

Les statuts fixés par le conseil municipal doivent déterminer les modalités de l'administration du port de plaisance par un conseil d'administration (régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière) ou par un conseil d'exploitation (régies dotées de la simple autonomie financière), distincts, dans les deux cas, du conseil municipal, et fixer les règles générales d'organisation et de fonctionnement du port.

Parmi ces règles, celles qui déterminent l'attribution des anneaux sont particulièrement sensibles, étant donné les listes d'attente pouvant atteindre plusieurs années et ne sont pas toujours transparentes.

Par ailleurs, elles peuvent également donner lieu à des contournements, comme à Frontignan, où ont été constatées des ventes de bateaux en multipropriété fictive permettant au nouveau propriétaire du bateau de conserver le droit à l'anneau du précédent propriétaire.

En cas de gestion directe, les conseils municipaux doivent nécessairement choisir entre l'une ou l'autre des deux formes juridiques que sont la régie avec personnalité morale et autonomie financière, ou la

⁴⁸⁹ Cour Administrative d'appel de Bordeaux, arrêt du 4 mars 2004, Régie des ports de plaisance de La Rochelle.

régie avec la seule autonomie financière. Toute autre forme de gestion, et en particulier la régie simple, est donc irrégulière.

L'obligation d'établir un budget annexe

En application des articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales, si les services publics industriels et commerciaux, quel que soit leur mode de gestion, sont soumis au principe de l'équilibre financier, ce dernier doit être atteint au moyen de la seule redevance perçue auprès des usagers.

Dans ce cadre, le même code pose le principe que les services publics industriels et commerciaux doivent faire l'objet d'un budget autonome, dit budget annexe. Le premier alinéa de l'article L. 2224-2 interdit, par ailleurs, aux collectivités, sauf dérogations exceptionnelles prévues par le code, de prendre en charge, dans leur budget propre, des dépenses au titre de ces services.

Cette exigence d'établir un budget annexe s'applique dans tous les cas de gestion directe, totale ou partielle, du port de plaisance par la collectivité affectataire, mais également lorsque la gestion est déléguée, même en totalité.

b) Des irrégularités fréquentes

En cas de gestion déléguée

Les communes d'Argelès-sur-Mer et d'Agde gèrent leur port de plaisance dans le cadre d'une délégation de service public, les deux communes en ayant confié l'exploitation à une société d'économie mixte locale (SEML).

Dans le cas d'Argelès-sur-Mer, la durée de la convention d'affermage a été fixée à 40 années, - avec un possible renouvellement par tacite reconduction pour des périodes de 10 ans -, ce qui constitue une durée excessive, presque double de la moyenne nationale du secteur, 22 ans.

Dans le cas d'Agde, si le contrat de délégation de service public a été conclu pour une durée de 15 ans, la commune n'a pas créé de budget annexe permettant de retracer l'activité du port de plaisance, considérant, à tort, que la seule production du compte du délégataire suffisait.

Par ailleurs, les comptes-rendus annuels que les délégataires doivent produire, notamment un rapport financier, un rapport technique et une analyse de la qualité du service, restent trop succincts et imprécis, ce qui a été constaté, par exemple, à Agde.

En cas de gestion directe

Plusieurs ports de plaisance de l'Hérault (Carnon, La Grande-Motte, Frontignan⁴⁹⁰ et Palavas-les-Flots) sont exploités en régie simple, sans personnalité morale ni autonomie financière, ce qui est irrégulier.

Le port de Carnon, dont la gestion a été reprise par la commune de Mauguio en 2002, dispose d'un conseil portuaire purement consultatif. Les décisions de gestion sont prises par le conseil municipal et le maire, comme à Palavas-les-Flots, alors qu'elles devraient relever d'un conseil d'administration ou d'exploitation.

A la Grande-Motte, la commune a décidé, en 1996, de gérer le port en régie simple, sans personnalité morale ou autonomie financière. Depuis lors, le maire et le conseil municipal prennent toutes les décisions relatives à la gestion du port en lieu et place d'un conseil d'administration ou d'exploitation : budget, règlement de police, règlement des autorisations d'occupation des postes d'amarrage. Le maire, ordonnateur des crédits du port, signe les marchés relatifs à son bon fonctionnement, délivre les autorisations d'amarrage et les autorisations d'occupation du domaine portuaire.

La commune de Frontignan a également repris son port en gestion directe en 1996. Si son activité est formellement retracée dans un budget annexe à caractère industriel et commercial, le port est exploité sous la forme d'une régie simple, qui n'est dotée ni de la personnalité morale, ni de l'autonomie financière.

Dans ces quatre cas, les communes auraient dû opter soit pour une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, ainsi que d'un conseil d'administration, soit pour une régie dotée de la seule autonomie financière et d'un conseil d'exploitation, le mode de gestion actuel en régie simple étant irrégulier.

2 - Les conséquences fiscales

a) La fiscalité générale.

Les services portuaires des communes, parce qu'ils sont des services publics industriels et commerciaux, sont assujettis aux impôts et taxes de toute nature auxquels seraient assujetties les entreprises privées effectuant les mêmes opérations.

⁴⁹⁰ En cours de régularisation.

L'application de la fiscalité générale aux ports de plaisance porte essentiellement sur deux impôts d'Etat, la TVA et l'impôt sur les sociétés :

- la taxe sur la valeur ajoutée est due par les ports de plaisance en application de l'article 256B du code général des impôts. Y sont notamment soumises les taxes d'usage, de mouillage et d'ancrage, les redevances d'amélioration de terre-pleins ou de gares de mouillage, ou encore les redevances perçues en contrepartie de l'autorisation donnée à certaines entreprises de vendre des produits dans l'enceinte du port ;
- l'impôt sur les sociétés s'applique aux ports de plaisance comme à toutes les activités à caractère lucratif des communes en application de l'article 206-1 du code général des impôts.

D'autres impôts et taxes leur sont également applicables :

- la taxe foncière et la redevance domaniale due à l'Etat au titre de l'occupation du domaine public maritime ;
- la taxe d'apprentissage et la contribution additionnelle et la participation de l'employeur à l'effort de construction.

b) L'impôt sur les sociétés en cas de régie directe

Au même titre que Carnon et Palavas-les-Flots, les ports de La Grande-Motte et de Frontignan n'ont pas d'autonomie financière, ce qui leur a permis d'échapper, dans un premier temps, aux impôts et taxes, mais, par la suite, des redressements importants leur ont été appliqués par les services fiscaux.

A La Grande-Motte, la régie autonome du port a été soumise à l'impôt sur les sociétés de 1994 à 1996, cependant, à l'issue de la transformation du port en régie simple, la commune n'a déposé aucune déclaration et n'a plus acquitté l'impôt sur les sociétés. A la suite d'une vérification sur les exercices 2004 à 2006, les services fiscaux ont proposé, dans un premier temps, un redressement que la commune a contesté. En mars 2010, l'administration fiscale a informé le maire du retrait des rectifications initialement envisagées, au motif que les services fiscaux n'avaient pas exprimé une position claire lorsque la commune lui avait signalé la transformation de sa régie autonome en régie directe.

L'administration fiscale a effectué un nouveau contrôle sur les années 2007 à 2009. La commune, n'ayant pas déposé de déclarations après mise en demeure expresse, fait actuellement l'objet d'une procédure de taxation d'office sur les bénéficiaires imposables à l'impôt sur

les sociétés, les salaires passibles de la taxe d'apprentissage et ceux passibles de la participation des employeurs à l'effort de construction, le tout pour un montant global de 1 413 065 € avec les pénalités et intérêts de retard.

Une situation identique a été constatée au port de Carnon (commune de Mauguio). Elle a donné lieu à une notification fiscale, en 2008, au titre de l'impôt sur les sociétés, de la taxe d'apprentissage et de la participation des employeurs à l'effort de construction. La taxation s'établit à 232 388 €, provisionnée à cette hauteur en 2009, la commune ayant sollicité une remise gracieuse de l'impôt sur les sociétés.

De même, la commune de Frontignan, en l'absence de réponse de l'administration fiscale sur la situation de son port de plaisance au regard de l'impôt sur les sociétés, a décidé, à partir de 2002, de ne plus souscrire de déclaration fiscale. En 2007, l'administration fiscale a procédé à un contrôle, qui s'est traduit par un redressement sur les exercices 2004 à 2006. Cette procédure a entraîné une dépense de 192 000 €, à laquelle le port a dû faire face sur trois ans, faute d'avoir obtenu un étalement supérieur.

La commune de Leucate n'a jamais déposé de déclaration pour son port de plaisance au titre de l'impôt sur les sociétés, ce qui l'expose à de prochains redressements.

Après une période d'atermoiement de l'administration fiscale, il est désormais clairement établi que les ports de plaisance sont assujettis aux impôts commerciaux, quelque soit leur mode de gestion.

C - Les casinos

La loi du 15 juin 1907 accorde aux stations classées balnéaires, thermales ou climatiques la possibilité d'ouvrir et d'exploiter un casino. Le Languedoc-Roussillon compte 23 casinos, dont 15 sur des communes littorales⁴⁹¹.

L'implantation d'un casino doit faire l'objet d'une convention de délégation de service public entre la commune et l'exploitant. Le cahier des charges doit mentionner notamment la durée de la concession, le pourcentage des recettes de jeux versé par le casino à la municipalité (15 % au maximum), les types de jeux exploités, les activités annexes de

⁴⁹¹ Le Grau-du-Roi, La Grande-Motte, Palavas-les-Flots, Balaruc-les-Bains, Sète, Le Cap-d'Agde, Valras-Plage, Gruissan, Port-la-Nouvelle, Port-Leucate, Le Barcarès, Le Canet-en-Roussillon, Saint-Cyprien, Argelès-sur-Mer et Collioure.

restauration et d'animation, ainsi que l'implication du casino dans la commune (aide aux associations, travaux d'aménagement).

L'attribution de cette concession de service public doit faire l'objet d'un appel d'offres, en application de la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

Après avoir été retenu, le délégataire doit obtenir une autorisation d'exploitation délivrée par le ministère de l'intérieur, qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour l'accorder. Cette autorisation prend la forme d'un arrêté qui fixe le nombre de machines à sous et de jeux de table que le casino peut exploiter.

1 - Les prélèvements sur le produit des jeux

La plupart des communes de la région ont retenu le taux maximal de 15 % de prélèvement sur le produit brut des jeux, à l'exception des communes de Port-la-Nouvelle, du Grau-du-Roi et de Canet-en-Roussillon.

La commune de Port-la-Nouvelle a décidé de ramener le taux de prélèvement à 8 % à compter du mois de mai 2009 « du fait des difficultés croissantes liées à l'activité du casino ». La commune de Canet-en-Roussillon a fixé le prélèvement communal à 11 %, après abattement légal, jusqu'à 7,33 M€ et à 15 % au-delà. La commune du Grau-du-Roi a retenu un taux progressif, de 6 % la première année d'exploitation à 13,5 % pour les cinq dernières années.

Par ailleurs, l'article L. 2333-57 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'une partie des recettes brutes du casino issues du prélèvement supplémentaire progressif sur les jeux doit être affectée à des travaux d'investissement ayant pour objet d'augmenter le pouvoir attractif de l'établissement ou de la commune-siège (embellissement, agrandissement, amélioration ou création d'installations à l'exclusion des dépenses d'entretien).

Or, plusieurs communes acceptent que ces ressources soient utilisées par le casinotier pour financer l'amélioration des équipements du casino (cas du Canet-en-Roussillon) ou à des travaux sur des espaces publics destinés, entre autres, à mettre en valeur le casino (au Grau-du-Roi, pour des travaux sur le giratoire d'accès au casino).

2 - La participation des casinotiers à l'animation culturelle et artistique

Si les casinos doivent contractuellement participer à l'animation culturelle et artistique des stations dans lesquelles ils sont situés, force est de constater que cette participation reste très faible, qu'il s'agisse de subventions versées (souvent directement) à l'office de tourisme ou de dépenses d'animation.

De plus, comme à la Grande-Motte, ces animations artistiques et musicales prennent surtout la forme de soirées thématiques destinées plutôt à attirer et à fidéliser la clientèle du casino qu'à participer à l'animation culturelle de la commune. La commune de Port-la-Nouvelle a, tout d'abord, décidé de revoir cette participation à la baisse, avant d'en exonérer totalement le casinotier.

3 - Le contrôle exercé par les communes

Selon les articles L. 1411-3 et R. 1411-7 du code général des collectivités territoriales, les communes sont en droit d'exiger la production par le délégataire d'un rapport annuel d'activités de la concession.

Si tous les casinotiers produisent effectivement ces rapports, ceux-ci sont le plus souvent présentés tardivement et leur contenu est décevant : compilation de documents administratifs ou comptables comme à la Grande-Motte, documents généraux sur l'évolution du secteur comme au Grau-du-Roi. Il est regrettable que l'analyse des conditions d'exécution de la délégation et de l'évolution des différents secteurs d'activités y occupe une place secondaire.

Faute de comptes-rendus d'activités précis, les contrôles exercés par les communes sur l'exécution de leurs obligations par les casinotiers sont soit inexistantes, soit inopérants.

4 - Le difficile équilibre des relations entre communes et casinotiers

Les quinze casinos de la région, qui appartiennent à quatre groupes nationaux se livrent à une vive concurrence du fait de leur proximité géographique.

Ainsi, l'ouverture d'un casino, en 2008, sur la commune de Port-Leucate a accéléré la fermeture du casino du Barcarès, appartenant à un autre groupe, en difficulté depuis quelques années.

Au Grau-du-Roi, la modernisation du casino a détourné une partie de la clientèle de La-Grande-Motte, distant d'une dizaine de kilomètres et appartenant à un autre groupe.

Les procédures de mise en concurrence lors de l'attribution des délégations de service public révèlent des insuffisances. En cas de renouvellement de la délégation, un seul candidat, le délégataire en place, répond souvent à l'appel d'offres, comme cela a été constaté à La Grande-Motte ou au Canet-en Roussillon.

D'autres atteintes à la concurrence ont été relevées. A la Grande-Motte, la construction d'un nouveau casino a conduit, en 2007, à en confier la concession d'exploitation à la même société, après une consultation qui n'avait pas mentionné le montant du loyer à acquitter par le lauréat de l'appel d'offres, ce qui a procuré un avantage indéniable au casinotier déjà présent.

Au Canet-en-Roussillon, la durée de la délégation a été portée de 7 à 18 ans sous prétexte d'investissements à amortir par le délégataire, qui, par la suite, n'ont pas été réalisés dans les délais contractuels et sans qu'aucune pénalité ne soit appliquée.

Attirées par les retombées budgétaires (versement du produit des jeux) et économiques (création d'emplois, attractivité touristique), les communes consentent ainsi fréquemment aux casinotiers des facilités en méconnaissance des textes applicables, et elles ne disposent pas de la capacité d'expertise nécessaire à des relations équilibrées.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Cour des comptes et la chambre régionale des comptes, sans méconnaître le contexte parfois difficile de l'action des communes balnéaires, estiment qu'elles doivent chercher à mieux maîtriser leur gestion.

Le manque de référentiels adaptés à l'analyse des spécificités des communes touristiques oblige à recourir aux ratios nationaux des communes de même strate démographique, qui sont inadéquats. Or, l'aisance financière des stations balnéaires est peu à peu remise en cause et elles vont devoir financer des investissements importants dans les années à venir.

Les règles d'urbanisme sont souvent transgressées dans ces communes, où les sanctions sont difficiles à mettre en œuvre pour lutter

contre les constructions illicites sur l'espace littoral ou en zone inondable.

Tant pour la gestion des concessions de plage par les exploitants privés que pour la fiscalité des ports de plaisance ou pour les relations avec les casinotiers, la réglementation est également mal respectée. Les municipalités n'exercent pas suffisamment leurs contrôles, ce qui nuit à la bonne maîtrise de ces activités touristiques.

C'est pourquoi, la Cour et la chambre régionale des comptes formulent les recommandations suivantes :

- 1. réaliser, sous l'égide de l'Etat, des référentiels d'analyse financière propres aux communes touristiques ;*
- 2. renforcer la surveillance des services de l'Etat sur le délai d'approbation des plans de prévention des risques naturels prévisibles, fixé à trois ans par le décret n° 2011-765 du 28 juin 2011 modifiant l'article R 562-2 du code de l'environnement ;*
- 3. appeler les autorités communales à une vigilance accrue sur les constructions illicites, afin qu'elles interrompent, systématiquement le délai de prescription de trois ans, de manière à prévenir le développement de situations acquises (à défaut d'une révision des conditions de prescription du délit de construction sans permis) ;*
- 4. inciter les communes à exercer plus souvent leur droit de préemption, et étudier la possibilité d'interdire, pour ces constructions illicites, les transmissions par donation ou bail emphytéotique, qui permettent d'échapper à la préemption ;*
- 5. mobiliser les services municipaux en vue de mieux contrôler l'assiette de la taxe de séjour et faciliter sa perception en multipliant les tournées en période estivale ;*
- 6. inviter les maires à mettre en œuvre plus systématiquement leurs pouvoirs de police en cas d'abus des exploitants de plages, à assurer un meilleur contrôle sur les concessions de plages en exigeant des rapports détaillés de la part des exploitants, et à réviser le mode de calcul des redevances dans un sens plus favorable aux communes ;*
- 7. pour le moins, également, veiller au respect du budget annexe obligatoire pour les ports de plaisance et à leur assujettissement aux impôts commerciaux ;*
- 8. exiger la production par les délégataires, gérant des casinos, des rapports d'activité permettant de vérifier le respect de leurs obligations en matière d'investissement ou d'animation ;*

9. *pour les services de l'Etat, renforcer et mieux coordonner les différents contrôles existants sur les concessions de plage en exigeant la production, par les communes, du rapport annuel sur les opérations afférentes à la concession et sur la qualité du service, tel qu'il est prévu par l'article 11 du décret n° 2006-608 du 26 mai 2006 ; enfin, communiquer aux maires les procès-verbaux d'infractions constatées en matière d'hygiène et de sécurité des installations exploitées par les plagistes.*
-

SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	1022
Ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargé des collectivités territoriales	1023
Préfet de la région Languedoc-Roussillon	1025
Maire d'Argelès-sur-Mer	1030
Maire de Frontignan	1032
Maire du Grau du roi	1033
Maire de Gruissan	1036
Maire de Leucate	1044
Maire de Mauguio	1045
Maire de Palavas-les-Flots	1046
Maire de Port la Nouvelle	1049
Maire de Sète	1050

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement et ministre de l'économie, des finances et de l'industrie
Maires d'Agde, de la Grande Motte, de Vias et de Canet-en-Roussillon

**REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES
PUBLICS ET DE LA REFORME DE L'ETAT**

Votre rapport appelle de ma part deux remarques.

Je partage vos recommandations qui visent à améliorer la gestion des communes balnéaires et à préserver le littoral des constructions illicites.

Comme vous le notez, les collectivités sont tenues d'établir des budgets annexes pour les ports de plaisance qu'elles gèrent et de leur garantir leur autonomie financière. Toutefois, dès lors que les délibérations de création de Service Public à caractère Industriel et Commercial prises par les collectivités sont exécutoires, elles s'imposent aux comptables publics, qui ne peuvent opérer un contrôle de légalité de ces décisions. En revanche, des rappels réglementaires leurs sont régulièrement transmis sur ce point par la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP).

Enfin, la DGFIP assure désormais une fonction de conseil en matière de fiscalité des activités commerciales afin d'aider les collectivités à mieux remplir leurs obligations fiscales, qu'elles ignorent fréquemment, et le cas échéant, de les inviter à régulariser leur situation fiscale.

**REPONSE DU MINISTRE AUPRES DU MINISTRE DE
L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITES
TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION, CHARGE DES
COLLECTIVITES TERRITORIALES**

Saisi directement par vos soins, le préfet de la région Languedoc-Roussillon, préfet de département de l'Hérault, vous a adressé, par courrier en date du 3 janvier 2012, les éléments de réponse circonstanciés qu'appelle ce projet d'insertion.

En complément à ces éléments, je souhaite simplement formuler deux séries d'observations.

La première concerne la problématique des constructions en zones inondables.

Le décret n° 2011-765 du 25 juin 2011 relatif à la procédure d'élaboration, de révision et de modification des plans de prévention des risques naturels est de nature à améliorer le droit positif. Il devrait permettre une accélération de l'élaboration des PPRN et faciliter leur modification dans le temps. En effet, ce dernier :

- précise les modalités d'association des collectivités territoriales ;*
- instaure un délai d'approbation des PPRN ;*
- apporte des modifications à la procédure de révision ;*
- précise la nouvelle procédure de modification des PPRN introduite par l'article L. 562-4-1 du code de l'environnement.*

De même, les circulaires du 5 juillet 2011 relative à la mise en œuvre de la politique de gestion des risques inondation et du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels littoraux devraient permettre d'améliorer et de renforcer la gestion du risque inondation.

Ma seconde série de remarques porte sur l'observation de la Cour qui souligne que « le manque de référentiels adaptés à l'analyse des communes touristiques oblige à recourir aux ratios nationaux des communes de même strate démographique qui sont inadéquats ».

Je tiens à indiquer que la direction générale des collectivités locales (DGCL) diffuse chaque année sur son site intranet un document statistique sur les finances communales dans lequel sont publiés des résultats spécifiques sur les communes touristiques, en distinguant communes du littoral, stations de sport d'hiver, autres communes de montagne et autres communes touristiques - la dernière publication, intervenue en avril 2011, porte sur les finances de l'année 2009 - ces informations permettant une

analyse des résultats financiers des communes touristiques, par strate de population.

En outre, j'indique à la Cour que la DGCL a récemment publié - en août 2011 - un bulletin d'information statistique (Bis n° 82) consacré à la situation financière des petites communes touristiques en 2009, en la comparant avec celle des communes non touristiques.

REPONSE DU PREFET DE LA REGION LANGUEDOC-ROUSSILLON

Ce document résume les observations et commentaires qu'appelle le projet d'insertion intitulé « Les communes balnéaires en Languedoc-Roussillon ».

Les enjeux de gestion particuliers

Les stations touristiques du littoral du Languedoc-Roussillon issues des travaux de la mission Racine, construites dans les années 60 à 70, sont effectivement confrontées à un vieillissement de leurs infrastructures et surtout de leur parc immobilier occupé pour l'essentiel en multicopropriétés, ce qui rend très difficile toute réhabilitation d'ensemble. Ainsi un tiers des lits de stations littorales comme la Grande-Motte sont des « lits froids » car ils ne correspondent plus aux normes touristiques actuelles. Après plusieurs vaines tentatives pour mobiliser les copropriétaires au travers d'opérations groupées de réhabilitation de l'habitat (ORILAH), les communes, telle La Grande Motte, se sont préférentiellement orientées vers des opérations de restructuration et de modernisation des espaces publics, en espérant, par la valeur de l'exemplarité, enclencher un mouvement vertueux des copropriétés privées. Un récent rapport réalisé en 2010 par le CGEDD et l'inspection des finances sur les stations littorales et de montagne, sur cette même question de la réhabilitation des copropriétés touristiques dégradées, a proposé quelques pistes d'incitation à la réhabilitation pour ces copropriétés multiples.

La gestion du trait de côte associée au changement climatique et à la montée de la masse d'eau engendre effectivement de lourds investissements (protection dure pour les secteurs fortement urbanisés, rechargement massif de sable en zones moins urbaines) qu'il convient ensuite d'entretenir pour ces communes : 245 ha de plages ont disparu depuis les années 50 en Languedoc-Roussillon. Actuellement, certains de ces programmes sur des sites emblématiques et associés à un recul des enjeux sont cofinancés par le conseil régional, l'Etat et l'Union Européenne mais des incertitudes pèsent sur la poursuite de leur financement sur la prochaine période de contractualisation. Par ailleurs, une fois les premiers investissements réalisés, le confortement et le maintien de ces réalisations relèvent de crédits de fonctionnement qu'il revient dès lors au seul maître d'ouvrage de financer.

On peut alors s'interroger sur la capacité à terme pour ces communes à financer, seules ou au travers de leur intercommunalité de proximité, ces travaux du maintien du trait de côte dont le recul engendrera à terme la disparition des plages et impactera donc l'attractivité touristique

mais mettra aussi en péril les enjeux urbains et d'infrastructures situés en arrière.

La cabanisation

Le phénomène de cabanisation ou de constructions illégales est effectivement très prégnant en Languedoc-Roussillon. Des chartes de lutte contre la cabanisation ont ainsi été mises en place dans les Pyrénées-Orientales et dans l'Hérault et associent les communes signataires, l'Etat, les chambres de notaires et les parquets.

Des modalités de prévention et d'action, contenues dans un guide réalisé par la mission littorale en 2006, sont mises en œuvre et objet d'échanges réguliers entre les partenaires pour améliorer la prévention et les sanctions administratives et judiciaires. Ainsi, la double taxation est mise en œuvre par certaines communes envers les contrevenants. Une brigade verte intercommunale a été mise en place par une communauté de communes (Communauté de communes du Nord du bassin de Thau dans l'Hérault) pour venir en appui sur ces sujets à la police municipale. Une méthodologie de meilleure réactivité et de contrôle des demandes de branchement, et particulièrement les branchements temporaires ou de chantiers, au réseau RTE a été mise en place.

Dans l'Hérault, depuis 2008, 400 décisions de justice de remise en état ont été rendues avec des astreintes allant de 10 à 70 € par jour de retard dans l'exécution du jugement.

Les services de l'Etat (DDTM et direction départementale des finances publiques) mettent en œuvre les recouvrements d'astreintes pour le compte des collectivités mais seulement depuis la fin 2010, compte tenu d'une impossibilité comptable qui perdurait depuis 2007 dans l'attente d'un décret ministériel.

De même, la DDTM procède à l'inscription hypothécaire des jugements rendus afin qu'un éventuel futur acheteur du bien soit parfaitement informé de l'illégalité de la construction et du jugement intervenu qui grève le bien, cette inscription a toutefois un coût pour l'Etat pour chaque acte enregistré.

Il convient de rappeler que la prescription pénale de 3 ans ne rend pas la construction légale et que toute extension ou travaux de confortement du bâtiment considéré permet de rouvrir l'action pénale.

Le phénomène de revente des mobiles homes, issus souvent de l'exploitation des campings, alimente effectivement cette cabanisation. Une réflexion est en cours au sein de la fédération de l'hôtellerie de plein air pour mettre en place une filière de déconstruction au moyen d'une éco-participation qui rende de fait plus économiquement intéressant pour le propriétaire de camping de s'inscrire dans cette filière de déconstruction plutôt que de revendre ses mobiles homes au bout de 5 ans pour renouveler

son parc. A ce jour, les travaux sont encore loin d'être aboutis compte tenu notamment de l'importance du stock à démolir et de la faible valorisation des composants de ces mobiles homes.

Concernant le cas de la commune de Vias, le PPR est actuellement en révision pour d'une part réactualiser le risque fluvial mais aussi intégrer les aléas submersion marine et érosion côtière. L'enquête publique devrait se dérouler au second semestre 2012.

Le cas de la côte Ouest de Vias, objet de la mission d'appui interministérielle auprès du préfet de l'Hérault en 2009 est effectivement emblématique de la dérive d'une situation de cabanisation non maîtrisée.

Suite à l'intervention de la mission, il a été demandé à la commune de geler la situation en posant un diagnostic précis de la zone au moyen d'un SIG, d'organiser une surveillance active et de pratiquer une politique ferme de verbalisation systématique pour toute nouvelle extension, installation ou changement de destination.

Concernant la préemption, on ne peut que regretter que le prix du foncier, même en zone naturelle inconstructible et inondable et alors que la construction est illégale, puisse quand même faire l'objet d'estimation équivalente à un bien situé en zone constructible de la part du service des domaines, lequel se réfère aux décisions du juge de l'expropriation. Les prix deviennent dès lors pour des petites parcelles cabanisées totalement disproportionnés et les reventes continuent à se pratiquer entre vendeurs de mauvaise foi et acheteurs rarement naïfs.

Il n'est en outre pas rare qu'en cas de préemption par la collectivité, le vendeur retire son bien de la vente si la proposition faite par la commune ne lui convient pas, pour ensuite faire une soi-disant donation ou un bail emphytéotique.

Quant au Conservatoire du Littoral, son budget annuel d'acquisition reste limité et il priorise, compte tenu de son objet de protection, des parcelles vastes et de préférence non cabanisées.

Le conseil général peut également intervenir grâce à la taxe espaces naturels sensibles et appuie les communes qui souhaitent se doter d'un schéma d'intervention foncière.

Les constructions en zone inondable

La région Languedoc-Roussillon est particulièrement bien couverte en PPR et les PPR littoraux prioritaires seront mis en place dans le délai de trois ans impartis par circulaire du 2 août 2011. La commune du Grau du Roi devrait être, quant à elle, couverte par un PPR d'ici le 31 décembre 2012.

Les constructions en zone inondable sont inscrites comme priorité d'examen au titre du contrôle de légalité exercé par les services de l'Etat.

Les concessions de plage

Les difficultés signalées par le rapport sont bien réelles.

Ainsi, sur les procédures de DSP, le préfet de l'Hérault a demandé au maire de Sète d'annuler sa procédure en 2011.

Afin d'améliorer le contrôle de l'Etat sur ces procédures de concession, il a été décidé pour le département de l'Hérault, de confier à un seul service en DDTM, le contrôle de légalité des actes liés à la DSP, initialement en préfecture et sous-préfecture, et la vérification du respect des règles liées à l'occupation du domaine public maritime. Il a été demandé également dans l'Hérault aux services de la direction départementale de la protection des populations (ex DDCCRF) d'être systématiquement présents aux commissions d'attribution des appels d'offres sur les lots de plage.

Les exploitants des sous-traités d'exploitation pour les concessions de plage font également l'objet de visite initiale pour leurs locaux relevant de l'accueil du public, au titre des procédures ERP lors du montage de leurs installations.

La transformation des établissements pour des soirées évènementielles (jusqu'à 8 000 personnes pour un évènement l'an dernier) de plus en plus fréquentes et qui sont très éloignées du service public au bain de mer est un sujet de préoccupation important pour les services de l'Etat : nuisances de bruit, concurrence déloyale vis-à-vis d'autres établissements, appropriation à des fins privées non autorisées du DPM, mise en place d'équipements scéniques et autres non autorisés par le sous traité d'exploitation, destructions engendrées par les surféquentations massives du système dunaire très fragile, proximité d'espaces classés en Natura 2000, absence de systèmes sanitaires adaptés et risque de mise en danger de la vie d'autrui.

Toutefois, l'essentiel de ces sujets relève en premier lieu des compétences de police générale du maire et de sa relation de cocontractant avec le bénéficiaire du sous-traité.

L'Etat propriétaire peut seulement annuler l'intégralité de la concession de la commune si celle-ci ne respecte pas ses obligations, il n'existe pas de sanctions intermédiaires qui pourraient, par exemple, ne viser qu'un seul lot.

Hormis la police générale du maire, chaque service de l'Etat concerné doit exercer les missions de police et de contrôle qui lui sont dévolues et en rendre compte au concessionnaire.

Dans les cas posant problèmes, des opérations conjointes (Mairie, DDTM, Gendarmerie, DDPP, ...) sont souhaitables.

Les casinos

Parmi les priorités du contrôle de légalité en 2011 figuraient les DSP de plus de 5 ans, à ce titre dans l'Hérault deux DSP liées à des casinos ont été contrôlées à Sète et Balaruc-les-Bains, aucun problème particulier n'a été soulevé à cette occasion.

Conclusions et recommandations

Pas de remarques contraires : la cabanisation fait l'objet déjà d'attention particulière et notamment dans l'Hérault, l'Aude et les Pyrénées-Orientales.

REPONSE DU MAIRE D'ARGELES-SUR-MER

1. Les concessions de plages

Le rapport souligne avec justesse que « le régime commun de délégation de service public applicable à l'attribution des sous-traités est d'une grande lourdeur ».

Les services de l'Etat, lorsqu'ils concèdent l'exploitation d'une plage, exigent que les sous-traités d'exploitation soient conclus au terme d'une procédure qui dure six mois indépendamment du montant des redevances dues au délégataire ou de la durée des sous-traités. La procédure simplifiée prévue par l'article L. 1411-12 du CGCT n'est pas applicable pour les sous-traités d'exploitation de plage.

De ce fait, pour l'attribution d'un seul sous-traité, dont la redevance annuelle attendue s'élève à 1 000 euros, et pour une durée résiduelle de 3 ans, la commune s'est vue contrainte à une telle procédure, engageant des frais de publicité obligatoire ... pour aboutir à un constat de carence faute de candidat.

N'y aurait-il pas lieu de faire application de la procédure simplifiée pour les sous-traités produisant peu de revenus à la commune ?

Concernant le produit global des sous-traités de plage, la Chambre constate, pour les communes du Languedoc-Roussillon, un faible taux de rentabilité. On ne peut comparer ces communes avec celles de stations de la Côte-d'Azur. Mais on ne saurait non plus vouloir imputer aux exploitants de plage l'ensemble des coûts d'entretien de plages qui accueillent chaque jour plusieurs dizaines de milliers de personnes.

Enfin, il convient d'apporter une précision concernant cette affirmation : « A Argelès-sur-mer ... le démontage des installations, curieusement à la charge de la municipalité ».

Les coûts de préparation et de démontage figurant dans les comptes de la commune ne concernent pas les installations des exploitants mais les six postes de secours appartenant à la commune et les installations de balisage en mer.

2. Le port de plaisance

On observe, dans le cas d'Argelès-sur-mer, que « la durée de la convention d'affermage a été fixée à 40 années, avec un possible renouvellement par tacite reconduction pour des périodes de 10 ans, ce qui constitue une durée excessive, presque le double de la moyenne nationale du secteur, 22 ans ».

Signée le 7 juin 1990 pour une durée de 40 ans, la convention d'affermage du service portuaire a une durée résiduelle inférieure à 19 ans, soit moins que la moyenne nationale de 22 ans pour ce secteur d'activités.

4. Conclusions

La Cour des comptes et la chambre régionale des comptes soulignent que « l'aisance financière des stations balnéaires est peu à peu remise en cause ».

Ce processus est engagé depuis plus de deux décennies avec notamment le gel de l'ancienne Dotation Touristique allouée aux communes puis son intégration dans la Dotation Globale de Fonctionnement.

Pour la commune d'Argelès-sur-mer, en 1983, l'équilibre de la section de fonctionnement était assuré à hauteur de 47 % par les dotations de l'Etat.

En 2010, celles-ci ont seulement représenté 23 % des recettes de fonctionnement.

REPONSE DU MAIRE DE FRONTIGNAN LA PEYRADE

Le rapport intitulé « les communes balnéaires en Languedoc-Roussillon » n'appelle pas d'observation de ma part.

REPONSE DU MAIRE DU GRAU DU ROI¹

M'appuyant sur le document provisoire que vous m'avez communiqué et conformément à votre demande, j'ai fait effectuer les recherches nécessaires et souhaite vous apporter les éléments de réponse structurés suivants :

Sur l'absence de Plan de Prévention des Risques Inondation (PPRI) :

Sur le sujet des constructions en zones inondables et l'absence de Plan de Prévention des Risques Inondation (PPRI), la Commune est en total accord avec l'analyse portée par la Cour et ses préconisations.

Bien entendu le droit des sols communal intègre d'ores et déjà une prise en compte du risque inondation mais la Commune constate être toujours dans l'attente d'un document finalisé par les services de l'Etat.

Il est à noter que ce document est prescrit mais que sa réalisation ne relève en rien de la compétence des services municipaux.

La Commune, pour ce qui la concerne, s'est dotée d'un Plan Communal de Sauvegarde (PCS) depuis 2007 montrant ainsi à son échelle la réalité de la prise en compte des risques auxquels ses populations peuvent être confrontées.

Sur la cabanisation :

Il faut insister, au-delà des éléments précédents, sur la problématique de cabanisation évoquée page 6 du rapport de la Cour. Bien que le phénomène soit anecdotique sur la Commune de Le Grau du Roi, les élus qui engagent des démarches auprès des pouvoirs publics en cas de constatation d'infractions ne reçoivent malheureusement que de très faibles retours.

Sur ce sujet, la collectivité ne se sent pas assez soutenue dans les actions qu'elle entreprend au risque, par ailleurs, d'offrir une image laxiste qui ne correspond en rien aux démarches qu'elle mène.

Concernant les concessions de plage :

La Cour évoque la situation d'attributaires de concessions de plage ayant opéré des dépassements de surface et sur la possibilité pour les communes, une fois informées, d'écarter les candidatures déposées par d'anciens attributaires ayant fait l'objet de verbalisation.

¹ Lors de sa mise en ligne initiale sur le site Internet de la Cour, le 8 février 2012, le texte de cette réponse du maire de la commune du Grau du Roi n'a pas été publié dans son intégralité. Cette erreur matérielle a été rectifiée le 19 juin 2012 par la mise en ligne du texte complet de la réponse.

Pour ce qui concerne les procès-verbaux de constatation dressés par les services de l'Etat à l'encontre de certains plagistes, il est important de noter que dans le cadre de la procédure de DSP (Délégation de Service Public) d'attribution des sous-traités de plage, la Commune doit juger l'ensemble des offres sur la base des propositions faites par les candidats dans leur dossier au regard de critères établis dans la procédure de mise en concurrence.

Il n'est permis ni de faire bénéficier les candidats « sortants » d'une prime de qualité au regard de leur comportement passé ni de sanctionner en amont ceux des candidats qui ont fait l'objet de procès verbaux de la part des services de l'Etat. Il est ainsi à noter que dans l'hypothèse où des plagistes ont pu faire l'objet de contraventions, la sanction donnée à cette occasion ne peut en aucun cas justifier du rejet de la candidature lors d'un nouvel appel d'offres. Nous serions ici dans un processus de double peine difficilement justifiable. La commission ad hoc et le maire ne doivent tenir compte que des propositions initiales ainsi, le cas échéant, que des propositions formulées à l'issue des négociations pour fonder leur jugement.

La Cour évoque en outre les conditions d'attribution dans le cadre de la DSP de lots de plage à des exploitants liés à des élus. Les procédures légales prévues ont été strictement respectées permettant à tout un chacun de candidater et voyant les élus concernés ne participer à aucun vote sur ces questions (délibération du 2 février 2009 pour exemple).

Par ailleurs il faut préciser que ces derniers n'ont bien entendu pas été proposés pour siéger au sein de la commission DSP Plages en charge de l'analyse des candidatures. En outre les personnes qui leur sont liées ont toutes présenté un dossier en association avec des tiers sans relation aucune avec les élus communaux. Au surplus, il est à noter que sur un des deux sous-traités de plage cités le candidat retenu était le seul à se présenter.

Sur le Casino de jeux :

Est également évoquée la présence sur la Commune d'un Casino de jeux pour lequel la Cour émet un commentaire sur le taux du prélèvement communal sur le produit brut des jeux. La présentation faite dans le rapport s'appuie sur les relations entre la Commune avec le Casino de jeux qui avaient été définies en 1993 et qui sont arrivées à leur terme le 31 décembre 2011.

Face à cette échéance la Commune a lancé une procédure de DSP pour l'exploitation d'un Casino de Jeux et modifié à cette occasion le cadre des relations la liant avec l'exploitant. Cette procédure est aujourd'hui finalisée, le délégataire a été choisi.

Le prélèvement communal sur le produit des jeux est ainsi désormais de 15 % en progression par rapport aux 13,5 % précédents, soit le seuil maximal autorisé par la loi. La Commune s'est par ailleurs attachée dans le

cadre des critères de sélection à porter une attention toute particulière aux accompagnements financiers proposés par les candidats au profit de la vie communale. Le délégataire versera désormais une somme forfaitaire de 50 000 € afin de favoriser l'organisation d'évènements, culturels ou artistiques, sportifs et des congrès.

Par ailleurs le cahier des charges précise également que les installations du Casino seront gracieusement mises à disposition de la Commune quinze jours par an selon un cahier des charges et une programmation définis en amont.

Il est en tout état de cause utile de rappeler que dans le cadre de la convention précédente le Casino versait déjà une moyenne de 1,9 million d'euros par an à la collectivité. Par ailleurs, et pour ce qui concerne le taux de retenue précédent sur le produit brut des jeux, il faut intégrer le fait que l'investisseur partait d'une situation vierge et qu'il a dû initialement investir massivement, raison pour laquelle avait été retenue dans la précédente DSP une évolution progressive du taux de prélèvement sur les jeux objet de la remarque de la Cour.

Liée jusqu'à son terme par la convention en cours la Commune profite de la nouvelle procédure pour rééquilibrer à son profit les relations financières entre le gestionnaire du Casino de jeux et elle.

Enfin sur ce sujet, la Cour évoque un accord de la Commune pour voir le Casino réaliser des travaux le mettant en valeur à travers la réalisation du rond point d'accès à l'établissement.

La Commune ne peut suivre cette analyse qui ne reflète pas la réalité du dossier. En effet il faut rappeler que c'est parallèlement au dépôt du dossier de permis de construire du Casino que ces travaux ont été programmés. Le rond-point évoqué est situé sur une voirie départementale et sa réalisation a fait l'objet d'un partage financier entre le Conseil Général du Gard, la Commune et le Casino. Ces travaux répondaient au souhait de la Commune de voir la voirie reprise et élargie sur cette zone et prenaient notamment en compte l'accès à la caserne des pompiers, à la chambre funéraire municipale, à la zone artisanale de l'Espiguette ainsi, entre autres, que l'éclairage public optimisé sur le secteur. Ces travaux ont aussi, et il est très important de le souligner, permis de traiter les problématiques de stagnation des eaux par fortes pluies dans l'ensemble de la zone. La reprise de voirie a ainsi été effectuée sur un linéaire allant au-delà de la simple bretelle d'accès au Casino. La réalisation du giratoire s'inscrivait dans une opération globale chiffrée à 551 491,20 € HT consistant au réaménagement de la RD255b à la hauteur du Casino et du Lunaparc.

La SCI du Casino versait donc sur cette opération la somme de 350 000 € HT, coût correspondant à l'aménagement du giratoire nécessaire au trafic routier et à l'importance de la fréquentation du Casino pour

garantir la sécurité des usagers. Le Conseil Général du Gard participait quant à lui à hauteur de 36 000 € HT.

Dans ce contexte il est difficile de soutenir que les travaux évoqués n'ont été engagés qu'au strict bénéfice du casino alors que l'opération dépassait largement cette question et répondait à un besoin public d'aménagement urbain.

REPONSE DU MAIRE DE GRUISSAN**Appréciation générale :**

Les constats énoncés sur la configuration économique et financière des stations balnéaires sont partagés par la Ville de GRUISSAN en particulier concernant les niveaux de charges et de recettes qui rendent inopérante la comparaison des communes balnéaires avec les communes de même strate INSEE.

L'insuffisance de maîtrise de l'urbanisation mériterait d'être analysée dans une perspective historique en distinguant les périodes antérieures aux années 90 et l'évolution actuelle grâce à la promulgation de lois et de dispositions réglementaires, souvent européennes, qui ont été autant de freins au développement d'une urbanisation irrégulière (au sens non respect des règles) et peu compatible avec les exigences de protection des populations et des sites.

Sur GRUISSAN, les concessions de plage sont peu nombreuses et ont un impact économique limité. Les règles de mise en concurrence nous paraissent rigoureusement respectées. Par contre, un meilleur contrôle des bénéficiaires doit être mis en œuvre tant au niveau du respect du cahier des charges qu'au niveau de leurs résultats économiques et financiers.

Le mode de gestion du port de plaisance de GRUISSAN (convention Ville/Office de Tourisme), nous paraît être régulier en terme budgétaire et fiscal ainsi qu'il le sera précisé ci-après.

Enfin pour le Casino, une révision de fiscalité a été négociée en 2001 dans l'intérêt de la collectivité. Désormais la Ville est confrontée aux difficultés économiques que l'exploitant explique par des évolutions réglementaires plus contraignantes (ex : développement des interdictions des jeux, contrôle accru des joueurs) plus que par la diminution du « panier moyen » des usagers.

Au-delà des observations générales qui précèdent, la Ville de GRUISSAN présente ci-après sa propre analyse des points traités qui la concernent dans le rapport.

Situation financière et enjeux particuliers de gestion

La Ville de GRUISSAN estime, comme la Chambre, que les ratios utilisés pour l'analyse financière des communes balnéaires ne sont pas pertinents.

La Ville de GRUISSAN est dotée d'un chiffre de population de 4 627 habitants au premier janvier 2012.

Il lui est attribué une population DGF de 15 050 habitants.

L'analyse de la fréquentation de la station (faite notamment à partir de la mesure de la collecte des déchets ménagers et de la consommation d'eau des ménages) montre qu'en période la plus creuse (novembre/février), la population présente au quotidien sur la commune avoisine les 10 000 habitants. A la population qui déclare avoir son logement principal à GRUISSAN s'additionne en effet la fréquentation de personnes qui viennent pour un séjour d'une ou plusieurs semaines, voire plusieurs mois. Nous constatons aussi une installation temporaire de familles en rupture, souvent en situation sociale précaire, qui séjournent quelques mois à titre transitoire dans des logements « saisonniers ».

Compte tenu de ces éléments, une meilleure strate pour mesurer la situation financière et les enjeux de gestion, serait, pour GRUISSAN, au moins la prise en compte de la population DGF.

Plus encore, la création d'une strate spécifique aux stations balnéaires permettrait sans doute une meilleure approche encore sur la base des critères suivants : nombre de logements permanents, nombre de logements saisonniers et nombre de places d'hébergement collectif.

En s'en tenant à la prise en compte de la population DGF, pour GRUISSAN on obtient les données suivantes sur le dernier exercice clos (comptes consolidés) :

1°) Charges :

- Dépenses de fonctionnement : 944,24 €/habitant
- Charges de personnel : 366,23 €/habitant
- L'annuité payée de la dette : 76,19 €/habitant
- Le capital restant dû : 873,75 €/habitant

2°) recettes :

- Recettes réelles : 1038,72 €/habitant
- Impôts et taxes : 513,92 €/habitant
- Produit des services : 72,36 €/habitant
- Dotations : 284,16 €/habitant

Ces chiffres démontrent le caractère tout à fait inapproprié du classement de GRUISSAN dans la strate des communes de moins de 5000 habitants !

Par rapport à 2007, la Commune a perdu d'importantes recettes fiscales directement liées à sa nature de station balnéaire dotée d'un casino :

- 437 312 € de produit fiscal des jeux (équivalent de 9,05 % de fiscalité directe),

- 441 467 € de droits de mutation (équivalent de 9,14 % de fiscalité directe).

A ces pertes s'ajoutent bien sûr la diminution des dotations de l'Etat qui concernent l'ensemble des collectivités sans élément particulier pour les stations balnéaires.

Le choix municipal a été de compenser ces pertes par les recettes fiscales pérennes (impôts sur les ménages) et, dans une moindre mesure, sur la facturation des services aux usagers.

Urbanisation

Ainsi qu'il est mentionné dans les données générales, il nous paraît souhaitable d'intégrer à l'analyse les périodes différentes qui ont caractérisé les évolutions constatées sur le littoral.

- La période d'après la deuxième guerre mondiale, caractérisée par une certaine stabilité et les premières cabanisations.

- La période des années 60 à 90 qui a vu s'accroître la population locale parallèlement au développement conséquent du tourisme par la création des stations.

- La période actuelle qui débute vers la fin des années 90, marquée par une dynamique de protection des sites et des populations largement due à une forte évolution réglementaire, elle-même fondée sur deux aspects : les catastrophes naturelles (particulièrement inondations), la prise en compte de l'idée de développement durable.

Pour les communes, difficile de revenir sur des évolutions antérieures aux années 90 qui ont produit les effets justement appréciés par la Chambre (cabanisation dans des espaces naturels, constructions en zones submersibles). La destruction de ce qui a été fait, sûrement à tort, serait si coûteuse financièrement et socialement, que cette hypothèse paraît devoir être exclue. Les collectivités n'ont pas les moyens financiers ni politiques de faire table rase pour réparer les erreurs.

A titre d'exemple, sur GRUISSAN, la transformation d'un camping en copropriété, antérieurement à ces années a provoqué l'installation de familles à l'année et rend socialement difficile, aujourd'hui, leur évacuation

et le retour au statut de camping. Il en est de même pour le bâti réalisé sous les chalets depuis la création d'une digue de protection de la zone contre les « coups de mer » qui inondaient et provoquaient des mouvements de sable rendant impossible la construction en dur sous les chalets.

Il conviendrait aussi d'intégrer dans l'analyse de la Chambre, les actions conduites par les collectivités pour stopper un développement risqué pour les populations et l'environnement.

Depuis 2001, pour GRUISSAN, les mesures suivantes ont été prises :

- Exclusion de 40 hectares de zone constructible dans le secteur de Mateille (pourtant classés en périmètre de ZAC) et cession d'une large part de ces terrains au Conservatoire du Littoral, le reste étant classé en zone non aedificandi.

- Intégration de contraintes réglementaires dans le PLU approuvé le 28 octobre 2007 pour empêcher la poursuite de l'aménagement du dessous des chalets en pièces à vivre ; prise d'arrêtés interruptifs de travaux et engagement de procédures à l'encontre de propriétaires aménageant leur chalet sans respect des règles d'urbanisme ; obtention de décisions de démolitions de bâtis non réglementaires et mise en œuvre de ces décisions par la collectivité.

- Recherche d'économie d'usage des sols par la densification de la constructibilité dans les zones d'urbanisation autorisées conformément aux objectifs inscrits dans la loi SRU. Cette densification a été instituée lors de la transformation du P.O.S en PLU.

- En ce qui concerne le PPRI, la responsabilité de l'Etat est clairement engagée. La Commune de GRUISSAN connaît un vide juridique depuis 2008. L'application du PPRI a cessé ses effets depuis plus de trois ans. L'Etat n'a même pas soumis le projet de PPRI à l'enquête publique malgré les multiples relances en clarification formulées par la Commune auprès des services de l'Etat. Cette situation est évoquée lors de chaque rencontre annuelle entre les représentants de la ville et ceux de l'Etat dans le département. La commune n'arrive pas à obtenir les éléments qu'elle réclame concernant les zones de submersion. La dernière promesse d'une réunion de travail sur ce point, avant la fin de l'année 2011 n'a une fois de plus pas été tenue. Cette absence de réponse bloque l'avancée des projets et induit de lourdes conséquences économiques.

Activités touristiques

1°) Concessions de plage :

Peu nombreuses sur GRUISSAN, ces concessions pèsent peu économiquement par rapport à l'ensemble du chiffre d'affaires global sur la commune.

Sept concessions sont attribuées à la commune par l'Etat. La commune a fait le choix de n'en attribuer que 4 (une sur la plage des chalets et trois sur la plage Ayguades/Mateille).

Cependant la Commune estime respecter les règles de mise en concurrence. Il n'y a pas de reconduction « arrangée » de concession. Ainsi, la concession de plage aux chalets a été attribuée à un nouveau concessionnaire en 2010 à l'issue de la procédure de mise en concurrence. Il en a été de même pour les concessions de la plage des Ayguades/Mateille.

Les observations de la Chambre sur l'insuffisance du contrôle des concessions est juste sur les résultats économiques des concessionnaires. Le contrôle se fait, conjointement avec l'Etat, sur la nature des activités et sur le respect des périmètres d'implantation. L'Etat ne transmet cependant pas à la commune les comptes rendus de ses contrôles sur les installations et le fonctionnement des concessions. La Commune est bien sûr intéressée par la communication de ces comptes rendus.

En ce qui concerne les aspects économiques de l'exploitation des concessions, il est très difficile d'obtenir la transmission détaillée des résultats économiques du concessionnaire. Des dispositions réglementaires plus contraignantes s'imposant aux concessionnaires, avec dispositif de sanction, permettraient d'accroître la transparence.

Les collectivités se heurtent aussi à la longueur des procédures de l'Etat pour l'attribution des concessions de plage. Ainsi, à GRUISSAN, les arrêtés de concession avaient cessé leurs effets en 2004. L'enquête publique relative aux nouveaux arrêtés de concession n'est intervenue qu'en 2005 et les arrêtés n'ont été établis qu'en 2008 (plus de trois ans de délai) ! Cette période de carence a amené la Commune à attribuer des sous-traités d'exploitation, alors même que nous ne disposions pas de concession, pour ne pas réduire l'attractivité des plages et donc l'activité économique sur la station. Ces attributions, certes irrégulières, avaient fait l'objet d'une information de la commune auprès des services de l'Etat qui n'a formulé aucune interdiction, soulignant l'imminence de la signature de l'arrêté de concession et nous conseillant de nous en tenir au projet soumis à enquête publique.

La définition d'une juste valeur des redevances est difficile à établir. Le coût d'entretien des plages ne peut être en totalité imputé aux concessionnaires car ceux-ci n'occupent qu'un espace limité, dans une période contrainte et que de nombreux autres services et activités sont offertes à une population qui ne fréquente pas les concessions. Dès lors, la fixation du montant des redevances est essentiellement faite sur la base des prix pratiqués dans les collectivités de notre région. Puisqu'il s'agit du domaine public de l'Etat, celui-ci pourrait fixer, réglementairement, un prix plancher et un prix plafond entre lesquels les collectivités pourraient

déterminer leurs redevances en fonction des particularités économiques locales.

2*) Les ports de plaisance :

La ville de GRUISSAN connaît la situation particulière d'avoir deux entités de ports de plaisance gérées différemment :

- un port de plaisance dont la gestion est déléguée à l'Office de Tourisme,
- un port de plaisance dont la gestion est déléguée à une association loi 1901 dans le cadre d'un bail et d'une convention arrivant à échéance en 2015.

La gestion de la principale unité, assurée par l'Office de Tourisme, est conduite dans le respect des dispositions réglementaires en vigueur (1 300 anneaux + une zone technique portuaire) :

- délégation de la ville dans le cadre d'une convention,
- budget annexe de l'office de tourisme,
- assujettissement régulier aux impôts et taxes,
- soumission au Conseil portuaire des budgets, des tarifs et des rapports d'activité, choix des investissements.

La gestion de la petite unité par le « Cercle Nautique Barberousse » sur la base d'un bail et d'une convention signés avec la ville ne correspond pas à ce qu'est une délégation de service public (320 anneaux).

Les budgets, tarifs et projets d'investissement du CNB sont régulièrement soumis au conseil portuaire. L'assujettissement aux impôts et taxes sont réguliers.

En dehors de l'interrogation que nous avons sur la régularité du mode de délégation attribuée au Cercle Nautique Barberousse, la Ville de GRUISSAN ne paraît pas être concernée par les observations relevées dans le projet de rapport de la Chambre.

3*) Le Casino :

Outre les évolutions rapportées ci-dessus au niveau du produit fiscal, il faut souligner la renégociation du contrat initiée par la Ville de GRUISSAN en 2003.

Antérieurement la taxe était fixée à 2 % sans seuil particulier. Depuis 2003, le taux est passé à 10 % puis à 15 % au-delà d'un seuil de produit.

Par ailleurs le contrat prévoit deux contributions complémentaires du Casino :

- la première à l'animation de la station (participation en fonctionnement),
- la deuxième à l'embellissement de la station (concours à l'investissement).

Ces deux contributions sont annuellement régulièrement perçues en concertation avec le Trésor Public.

En termes de contrôle, le conseil Municipal délibère chaque année sur le rapport d'activité de l'établissement et examine plus particulièrement les évolutions économiques compte tenu de leur impact sur le produit fiscal.

4*) Taxe de séjour :

La difficulté de maîtrise de ce produit réside essentiellement dans le fait que l'imposition se fonde sur la base d'une déclaration volontaire des propriétaires. Le caractère déclaratif à partir duquel est fixée l'imposition rend extrêmement difficile le contrôle par les collectivités.

L'efficacité de la collecte, la juste imposition nécessiterait une évolution réglementaire permettant de garantir une meilleure transparence.

La Ville de GRUISSAN recrute, chaque année, 4 saisonniers chargés de la collecte des données, au porte à porte et d'un agent de contrôle de toutes les déclarations faites.

Le renforcement du contrôle pour une meilleure collecte et une application stricte des pénalités supposerait une augmentation conséquente du nombre de saisonniers, entraînant potentiellement une augmentation du produit mais certainement une nette augmentation des charges de recouvrement.

Il faut souligner les conséquences négatives constatées en 2011 du fait de la suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par la CFE.

Cette évolution a entraîné une augmentation très conséquente de l'impôt pour les propriétaires. Elle risque d'en inciter plus d'un à ne plus déclarer leur logement, entraînant une double perte fiscale (impôt économique pour l'Intercommunalité, taxe de séjour pour la Commune).

Cela peut aussi conduire à une réduction factice du nombre d'hébergements sur la commune pouvant entraîner la perte de l'agrément « station classée », perte aux conséquences économiques désastreuses. Un déclasserment entraînerait des pertes conséquentes de moyens en DGF par exemple.

Conclusion :

La ville de GRUISSAN approuve le souhait de la Chambre Régionale des Comptes du Languedoc Roussillon de voir mis en place une

classification particulière des stations balnéaires pour une appréhension pertinente des ratios financiers.

Elle propose : soit de retenir la population DGF, soit de créer une strate particulière pour les stations balnéaires sur le critère de nombre de logements (permanents, saisonniers, hébergements collectifs type campings, centres de vacances, PRL).

La Ville de GRUISSAN estime que l'analyse des « dérapages » en matière d'occupation des sols doit être conduite dans une perspective historique et doit prendre en compte les évolutions positives pouvant être constatées depuis la mise en place de nouvelles contraintes réglementaires.

La Ville de GRUISSAN soutient la demande de la Chambre Régionale des Comptes du Languedoc-Roussillon de voir accélérées les procédures conduites par l'Etat en matière de prévention des risques, d'attribution de concessions de plages et de transmission des comptes rendus de contrôle aux collectivités concernées.

La ville de GRUISSAN reconnaît ses difficultés à contrôler les concessionnaires et demande une évolution réglementaire lui permettant d'obtenir des informations plus précises et transparentes sur les résultats économiques réels des concessionnaires. Elle demande également une évolution réglementaire instituant des prix planchers et des prix plafonds pour la fixation des redevances sur le domaine public de l'Etat.

La Ville de GRUISSAN demande une évolution réglementaire pour la fiscalité de la taxe de séjour, le système déclaratif étant trop facilement contournable par les propriétaires et donc trop difficilement contrôlable par les collectivités.

REPONSE DU MAIRE DE LEUCATE

Les remarques concernent essentiellement le chapitre consacré aux concessions de plage.

Vous constatez que « Il est arrivé cependant, comme à Leucate ou à ..., entre 2004 et 2008, que la commune ait attribué des sous-traités, alors même qu'elle ne bénéficiait plus d'une concession régulière de l'Etat ».

Or, je tiens à vous rappeler les différentes initiatives que la commune a entreprises pour le renouvellement de cette concession.

Il est vrai que la commune ne dispose plus de traité de concession régulier mais le renouvellement a bien été demandé et appuyé par une délibération du conseil municipal en date du 12 décembre 2003. L'engagement de la procédure incombait bien aux services de l'Etat.

De plus, une lettre de la commune à Monsieur Le Préfet en date de janvier 2004 introduit bien la demande de renouvellement, et une confirmation de la part des services du SMNLR de l'attribution en cours de la concession est signifiée en juillet 2005.

Ainsi le retard dans le traitement de ce dossier reste entièrement imputable aux services de l'Etat.

Pendant cette période, et même actuellement, la commune doit faire face aux impératifs d'entretien et de propreté des plages, de surveillance des activités de baignade incontournables en saison touristique, d'équipement de sécurité et de balisage en mer, et ce, quelque soit le régime juridique en cours : il s'agit d'assurer la continuité du service public.

Enfin, les sous-traités de plage ont été reconduits automatiquement et visés par les services de l'Etat compétents en matière de littoral.

En espérant que ces éléments soient de nature à éclairer suffisamment la position de la commune, et restant à votre disposition pour tout ce que vous jugerez nécessaire.

REPONSE DU MAIRE DE MAUGUIO

Je n'ai pas d'observations particulières à vous soumettre dans ce rapport.

REPONSE DU MAIRE DE PALAVAS-LES-FLOTS

Je vous prie de trouver ci-joint ma réponse à certaines questions soulevées dans ce rapport qui me paraissent avoir été instruites à charge avec des conclusions qui ne sont pas sans me surprendre.

1) Concernant la gratuité des parcs de stationnement

« Le produit des parcs de stationnement peuvent être significatifs dans ce type de commune, même si le principe de gratuité totale peut encore subsister comme à Palavas les Flots ».

Le conseil municipal, fidèle à sa volonté de garder l'accès libre de chacun à la plage, souhaite maintenir la fréquentation touristique. En déterminant la gratuité des stationnements, elle se dote d'un avantage concurrentiel par rapport aux autres communes touristiques. Cet avantage est d'autant plus apprécié par les familles en cette période de crise économique où le moindre euro est soupesé avant d'être dépensé. La ville a souhaité s'orienter vers un tourisme familial, accessible à tous et respectueux de l'environnement. La ville de Palavas-les-Flots est l'une des dix seules stations du Languedoc-Roussillon disposant du label « Famille plus ». Il n'y a que trois communes labellisées « Famille plus » sur le littoral de l'Hérault. Elle dispose aussi du label « tourisme handicap ».

La commune de Palavas-les-Flots dispose, comme la Cour l'a sous-entendu, d'une capacité potentielle de mobilisation de ressources supplémentaires issues du produit des parcs de stationnements, le cas échéant. Elle notera toutefois que la mise en œuvre du recouvrement de ces recettes potentielles sur une période estivale limitée à deux mois, nécessiterait l'accroissement de dépenses de fonctionnement significatives tant en personnel permanent (régisseurs de recettes pour relever les appareils, policiers municipaux pour faire respecter les stationnements payants, comptables pour traiter les données...), qu'en matériel et logiciels (appareils d'horodatage, contrats de maintenance, charges d'électricité...). Pour faire face à ces dépenses nouvelles, la ville devrait générer des recettes courantes de fonctionnement, c'est-à-dire principalement la fiscalité directe locale car elle n'est pas convaincue que le produit des parcs de stationnement suffisent dans le temps, à équilibrer les charges nouvelles. Or, la Cour a bien mis en évidence le dimensionnement de la structure des charges de fonctionnement des communes touristiques et appréhende bien que la Révision générale des politiques publiques, notamment en cette période de difficultés économiques, risque d'être étendue aux collectivités locales.

2) Concernant le suivi des concessions de plage:

« A Palavas-les-Flots, par exemple, comme à ..., le rapport de la commune n'a jamais été établi et aucun compte n'est produit, contrairement aux prescriptions du cahier des charges de la concession. »

J'ai indiqué à la Chambre Régionale des Comptes que la ville a établi l'état récapitulatif 2006-2010 adressé à la Direction Départementale des Territoires de la Mer de l'Hérault (DDTM 34) et qu'à aucun moment ce rapport n'a été réclamé à la commune par les services de l'Etat.

3) Concernant l'équilibre financier des contrats de sous traités de plage

« Ainsi, à Palavas les Flots, déduction faite du montant des redevances domaniales versées à l'Etat, les sous-concessions de plage n'ont rapporté à la ville, avant frais d'entretien, qu'environ 97 900 € en 2009.

Ce montant est à comparer avec le chiffre d'affaires global, de 1,42 M€, déclaré la même année par les plagistes. Il est, de surcroît, sans proportion avec les dépenses engagées par la commune pour la gestion de l'ensemble de ses plages : 330 000 € en fonctionnement, dont 225 000 € de charges de personnel et 58 000 € au titre de la sécurité, comme en investissement : 289 000 € dont 117 000 € pour les apports de sable destinés à maintenir la capacité d'accueil des plages et 151 000 € d'immobilisations corporelles, liées pour partie à la sécurité ».

La Cour a omis d'examiner la vision dynamique de la structure des recettes de 2006 à 2010 selon le rapport établi par la commune pour cette période et adressé à la Direction départementale des territoires et de la mer. Ainsi, les recettes des concessions de plage croissent de 59 940 € en 2006 à 106 748,17 € en 2009 pour atteindre 118 085,02 € en 2010, soit une augmentation de plus de 97 %. Ceci démontre que la ville a bien recherché une optimisation de ses recettes.

La commune justifie le fait que le montant des redevances ne soit pas plus élevé par la faible emprise des concessions de plage, la volonté de préserver le caractère familial des concessions, afin de maintenir un niveau raisonnable des tarifs, et par la volonté de limiter les nuisances sonores en restreignant la diffusion de la musique. Ces recettes ont été approuvées par le conseil municipal car « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi » (article 72-2 de la Constitution) et que le conseil « règle par ses délibérations les affaires de la commune » (article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales).

Je tiens à préciser que ces concessions ont fait l'objet d'une DSP et de la procédure adaptée avec la publicité conforme. Parmi les offres, seules les mieux-disantes ont été retenues. La commission s'est basée sur le respect

du cahier des charges, la qualité des services rendus, l'esthétique et la tranquillité.

La Ville a souhaité :

- que les concessions de plage soient de faible importance (11 concessions de 500 m² maximum sur 6 kilomètres de plage environ) avec 5 grandes buvettes uniquement ;

- que ces concessions demeurent familiales par conséquent que les tarifs pratiqués soient raisonnables ;

- qu'il n'y ait pas de boîte de nuit, en imposant une musique limitée dont la diffusion cesse à 23 heures, afin de limiter les nuisances sonores (ce qui convient aux familles). Car contrairement à d'autres communes du littoral, les plages de Palavas-les-Flots sont dans un environnement urbain direct.

Ceci explique que le montant des redevances ne soit pas plus élevé.

La ville estime qu'en période de difficultés économiques profondes, ce choix politique lui garantit une fréquentation touristique stable voire en augmentation.

La commune de Palavas-les-Flots affirme sa volonté et son Agenda 21 le confirme, de maintenir la tranquillité, la sécurité dans la ville et sur l'ensemble de ses plages. C'est le choix unanime de ses habitants, que le conseil municipal fait respecter dans le cadre de sa libre détermination même si cela peut surprendre. « Dans les conditions prévues par la loi, les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences » (article 72 de la Constitution).

Les collectivités s'administrent librement dans le respect des lois et règlements et ont le choix de l'opportunité de leurs décisions.

REPONSE DU MAIRE DE PORT LA NOUVELLE

J'ai l'honneur de vous informer que le texte n'appelle pas de remarque particulière de ma part.

REPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE SETE

Je vous prie de trouver ci-après les commentaires et réponses que je souhaite apporter à la Cour.

Taxe de séjour :

« On constate généralement un défaut de suivi du recouvrement de ces deux taxes, qui explique leur faible rendement, des sanctions ou pénalités de retard étant par ailleurs rarement appliquées à la suite des contrôles ».

La Ville de Sète souhaite attirer l'attention de la Cour sur les difficultés rencontrées pour appliquer les pénalités de retard des amendes car en cas de litige ou de fraude de la part des hébergeurs, les textes réglementaires actuels qui permettent de poursuivre les contrevenants paraissent peu adaptés et le plus souvent inefficaces.

Les procédures judiciaires prévues sont particulièrement lourdes à mettre en œuvre et imposent souvent un coût pour la commune disproportionné par rapport au montant des sommes à reverser par l'hébergeur.

Ainsi, suivant l'exemple de communes avoisinantes dont Montpellier, le Conseil Municipal a adopté le 07 avril 2009 une délibération instituant une taxation d'office, délibération que la Commune a dû retirer à la demande des services du contrôle de légalité au motif que la taxation d'office ne fait pas partie des cas d'imposition d'office limitativement prévus par la loi fiscale.

Cette taxation d'office serait pourtant la mesure la plus efficace pour dissuader les contrevenants car elle permettrait aux communes de recouvrer avec facilité les taxes de séjour non déclarées ou non perçues.

La modernisation du dispositif de recouvrement de la taxe de séjour (la commune vient de se doter au printemps 2011 d'un logiciel de déclaration et de paiement en ligne pour la taxe de séjour, en collaboration avec la DRFIP) ne pouvant modifier le caractère déclaratif de la taxe de séjour.

« Le suivi de l'exécution des contrats est généralement insuffisant, notamment faute de production satisfaisante des rapports annuels prévus par la réglementation, qu'il s'agisse de la commune à l'Etat (...) comme à Sète, le rapport de la commune n'a jamais été établi et aucun compte n'est produit contrairement aux prescriptions du cahier des charges de la concession ».

La Ville de Sète précise, qu'à sa connaissance, le manquement à cette prescription n'a pas jusqu'à ce jour fait l'objet d'un rappel par les services

de l'Etat, lesquels sembleraient être confrontés à des difficultés pour déterminer précisément les éléments devant figurer dans ce rapport, nécessaires à une analyse pertinente des conditions d'exécution de la convention de concession Etat/Ville.

Pour autant, la Ville de Sète s'engage à l'avenir à satisfaire annuellement cette obligation. Ainsi, à la délibération de son Conseil municipal de juin 2012 actant les rapports des délégataires pour l'exercice 2011 sera joint le rapport 2011 de la Commune.

« A Sète, plusieurs exploitants de la nouvelle délégation attribuée pour 2011 ont débuté le montage des installations, alors même qu'aucune convention ni autorisation n'étaient encore signées ».

La Ville de Sète juge utile de préciser qu'aucune installation n'a débuté avant que le Conseil municipal ne se soit prononcé sur l'attribution des lots de plage.

« Si les services de l'Etat réalisent également des contrôles sur les restaurants de plage en matière d'hygiène alimentaire et d'information de la clientèle par les restaurateurs, les infractions constatées (...) ne sont pas portées à la connaissance des communes.

La communication de ces informations aux collectivités permettrait pourtant à la fois de mieux contrôler les établissements en matière d'hygiène alimentaire et d'écarter certaines candidatures lors des procédures de renouvellement des sous-traités ».

La Ville de Sète souscrit pleinement à cette recommandation de la Cour car son application faciliterait son propre contrôle du respect des obligations d'exploitation incombant aux sous-traitants.

« A Sète, les comptes de la délégation sont également dégradés, avec plus de 552 000 € de déficit en 2010. Pour autant, à la faveur du réaménagement des plages, le montant des redevances, revalorisé, a été porté de 10,84 à 17,32 €/m² dans les nouveaux traités, sans effet notable sur les candidatures ou sur l'équilibre financier des sous-traitants ».

Comme le remarque la Chambre, la Ville de Sète a augmenté, lors de la relance de procédure d'attribution des lots de plage pour les années 2012 à 2017, les montants des redevances dues par les futurs sous-traitants.

Néanmoins, il convient de prendre en considération que le coût de certaines dépenses ne peut en aucun cas faire l'objet de recettes compensatoires. Pour exemple, les dépenses relatives à la surveillance et la sécurité des activités de baignade et nautiques se sont élevées pour la saison estivale 2010 à 297 512 €, dont la charge a incombé exclusivement à la Commune, impactant ainsi à raison de 54 % le montant du déficit relevé par la Chambre.*

** Détail des dépenses de surveillance et de sécurité 2010 :*

- balisage des zones de baignades	61 328 €
- transport & levage postes de secours	14 082 €
- montage et démontage postes de secours	14 686 €
- accastillage & bouées	6 727 €
- enlèvements épaves	3 707 €
- défibrillateurs	500 €
- surveillance zones baignade, personnels	157 014 €
- surveillance zones baignade, autres rémunérations	17 000 €
- surveillance zones baignade, vêtements	9 000 €
- entretien réparation véhicules secours	396 €
- entretien VHS, batteries, réparations	3 036 €
- analyse eaux de baignade	4 733 €
- outillage et matériel signalisation	3 314 €
- vestiaires pour personnels surveillance	1 989 €

Total	297 5152 €

« (...) l'article L. 2333-57 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'une partie des recettes brutes du casino issues du prélèvement supplémentaire progressif sur les jeux doit être affectée à des travaux d'investissement ayant pour objet d'augmenter le pouvoir attractif de l'établissement ou de la commune-siège (...).

Or, plusieurs communes acceptent que ces ressources soient utilisées par le casinotier pour financer l'amélioration des équipements du casino (...) ou à des travaux sur des espaces publics destinés à mettre en valeur le casino (...).

La Ville de Sète précise que, par délibération du 26 septembre 2002, elle a modifié le cahier des charges initial passé avec la société délégataire par un avenant n° 1 permettant l'utilisation par la Commune d'une partie de ces recettes pour des travaux d'investissement touristiques et qu'ensuite, par délibération du 18 avril 2007, elle a fixé la répartition de ces recettes à raison de 50 % au bénéfice de chacun des contractants.

Ainsi, depuis 1998, sur un montant total de recettes qui s'élève à 583.414,35 €, la Ville de Sète a perçu la somme de 319.048,70 €.