



Chambre régionale des comptes  
de Languedoc-Roussillon

*Le Président*

Montpellier, le 16 septembre 2011

lettre recommandée avec A.R.

**CONFIDENTIEL**

Référence : 116 / 034017 344 / 821

Monsieur le Maire,

Par envoi en date du 29 juillet 2011, la chambre a porté à votre connaissance son rapport d'observations définitives concernant la gestion de la commune de La Grande-Motte au cours des exercices 2005 et suivants.

Celui-ci a également été communiqué, pour ce qui le concerne, à votre prédécesseur.

Votre réponse a été enregistrée au greffe dans le délai d'un mois prévu par les articles L. 243-5 et R. 241-17 du code des juridictions financières (CJF).

A l'issue de ce délai, le rapport d'observations définitives retenu par la chambre régionale des comptes vous est à présent notifié accompagné de votre réponse écrite.

En application des articles L. 243-5, R. 241-17 et R. 241-18 du CJF, l'ensemble devra être communiqué à votre assemblée délibérante dès sa plus proche réunion. Il devra notamment faire l'objet d'une inscription à son ordre du jour, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Il vous appartient d'indiquer à la chambre la date de cette réunion.

Après cette date, le document final sera considéré comme un document administratif communicable aux tiers, dans les conditions fixées par la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 modifiée.

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

Nicolas BRUNNER

Monsieur Stéphan ROSSIGNOL  
Maire de La Grande-Motte  
Place du 1<sup>er</sup> octobre 1974  
34280 LA GRANDE-MOTTE

## Rapport d'observations définitives n° 116/821 du 16 Septembre 2011

### COMMUNE DE LA GRANDE-MOTTE

Exercices 2005 et suivants

## S O M M A I R E

<b>1. LA SITUATION FINANCIERE .....</b>	<b>3</b>
1.1. La formation de l'autofinancement .....	4
1.2. L'investissement .....	7
1.3. Les marges de manœuvre .....	8
1.3.1. La fiscalité directe.....	8
1.3.2. L'endettement.....	8
1.4. Conclusion .....	9
<b>2. FIABILITE DES COMPTES ET QUALITE DES PIECES COMPTABLES .....</b>	<b>9</b>
2.1. Etat de l'actif .....	9
2.2. Etat du passif.....	10
2.3. La qualité des pièces justificatives à l'appui des mandats .....	10
<b>3. LA COMMANDE PUBLIQUE .....</b>	<b>11</b>
3.1. La mise en œuvre des procédures formalisées .....	12
3.2. La mise en œuvre des procédures adaptées.....	14
3.3. L'exécution des marchés.....	15
<b>4. LE PORT DE PLAISANCE .....</b>	<b>16</b>
4.1. Un mode de gestion en régie directe non-conforme à la réglementation .....	16
4.2. Le refus de l'assujettissement aux impôts « commerciaux » .....	17
4.3. Une situation financière et budgétaire équilibrée .....	18
4.4. Une fiabilité des comptes légèrement perfectible.....	19
4.5. La gestion des autorisations d'amarrage .....	19
4.6. La redevance .....	21
4.7. Le projet d'extension du port .....	21
<b>5. LES PLAGES.....</b>	<b>22</b>
5.1. La concession Etat-commune .....	22
5.2. Les sous-traités d'exploitation .....	23
5.3. Les redevances et le suivi des conventions d'exploitation .....	26
<b>6. LE CASINO .....</b>	<b>27</b>
6.1. Une procédure de renouvellement de la concession de service public critiquable.....	28
6.2. Une délégation de service public insuffisamment encadrée .....	29
6.3. La dépendance de la commune aux recettes du casino .....	31
<b>LISTE DES ABREVIATIONS UTILISEES.....</b>	<b>32</b>

## SYNTHESE

Si la commune a contenu ses charges de fonctionnement sur la période, la forte diminution du produit issu du prélèvement sur le produit brut des jeux lié à l'activité du casino et l'affaïssement du produit des droits de mutation ont entraîné un tassement de l'autofinancement brut en dépit du dynamisme du produit des contributions directes lié à l'élargissement des bases et à la revalorisation des taux. Dans ces conditions, pour financer ses dépenses d'équipement, la commune a privilégié un recours maîtrisé de son endettement. Elle conserve des marges de manœuvre au niveau de la pression fiscale qu'elle exerce sur ses contribuables.

La fiabilité des comptes de la commune n'appelle pas d'observation majeure, la commune ayant notamment provisionné correctement son contentieux en cours avec l'administration fiscale relatif à l'assujettissement de l'activité portuaire aux impôts commerciaux. Un effort de rigueur doit être cependant recherché dans la présentation des mandats et des pièces à leur appui.

L'utilisation des procédures tant formalisées qu'adaptées en matière de marchés publics n'appelle de la part de la chambre que des observations mineures notamment en matière de recours aux marchés à bons de commande, où l'usage des seuils minimums et maximums est perfectible.

La gestion de l'activité portuaire en régie directe n'est pas conforme à la réglementation. Le refus persistant de la commune de régler l'impôt sur les sociétés et les impôts annexes au titre de cette activité l'expose à un probable redressement fiscal d'un montant élevé. Les modalités d'attribution des postes d'amarrage à l'année manquent de transparence. Quant au projet d'extension du port, outre que les modalités de son financement ne soient pas définies, il semble se heurter à une certaine réticence des services de l'Etat en raison de son impact sur le littoral.

La commune a choisi de confier l'exploitation d'environ 4 % de ses plages à des sous-concessionnaires privés. Il lui appartient de contrôler plus étroitement, en liaison avec les services de l'Etat, le respect de leur cahier des charges par les exploitants, notamment ceux des « grandes buvettes ».

Le casino de la commune dégage le plus important produit brut des jeux de la région Languedoc-Roussillon. La commune pâtit de la crise qui touche ce secteur d'activités en raison de sa forte dépendance aux reversements opérés par le casino au travers du prélèvement sur le produit brut des jeux et de leur forte diminution suite à cette crise. Par ailleurs, en confiant la construction d'un nouveau casino au Groupe Partouche quasiment simultanément au moment où elle lançait, en 2007, une nouvelle procédure pour l'exploitation du casino, la commune a faussé le jeu de la concurrence pour l'attribution de cette délégation de service public.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon  
Rapport d'observations définitives : Commune de La Grande-Motte (34)*

*Aux termes de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières « l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».*

*La chambre régionale des comptes a examiné la gestion de la commune de La Grande-Motte sur les exercices 2005 et suivants. Cet examen a porté sur la situation financière, la fiabilité des comptes, la commande publique, la gestion du port, la gestion des plages et la gestion du casino. Les principales observations de la chambre sont résumées dans l'encadré ci-dessus.*

La Grande-Motte est l'une des stations balnéaires phares de la région Languedoc-Roussillon. Son casino est le plus important de la région et son port de plaisance l'un des plus importants de la zone.

La commune a quitté la communauté d'agglomération de Montpellier le 1<sup>er</sup> janvier 2004 pour devenir membre de la communauté de communes du Pays de l'Or. Cette communauté assure les compétences en matière d'aménagement de l'espace, de développement économique, de protection et mise en valeur de l'environnement, de création ou aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire, de collecte et traitement des déchets ménagers, d'actions en faveur de l'éducation, du sport et des transports, d'aire des gens du voyage (il existe une aire sur la commune de La Grande-Motte).

La commune est également adhérente du SIVOM du Pays de l'Or pour les compétences en matière d'eau et d'assainissement, de restauration collective (scolaire et repas à domicile), de campings (dont un camping à La Grande-Motte), de ramassage scolaire des enfants vers les écoles élémentaires et les collèges.

La communauté de communes du Pays de l'Or et le SIVOM du Pays de l'Or ont fusionné à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011.

## **1. LA SITUATION FINANCIERE**

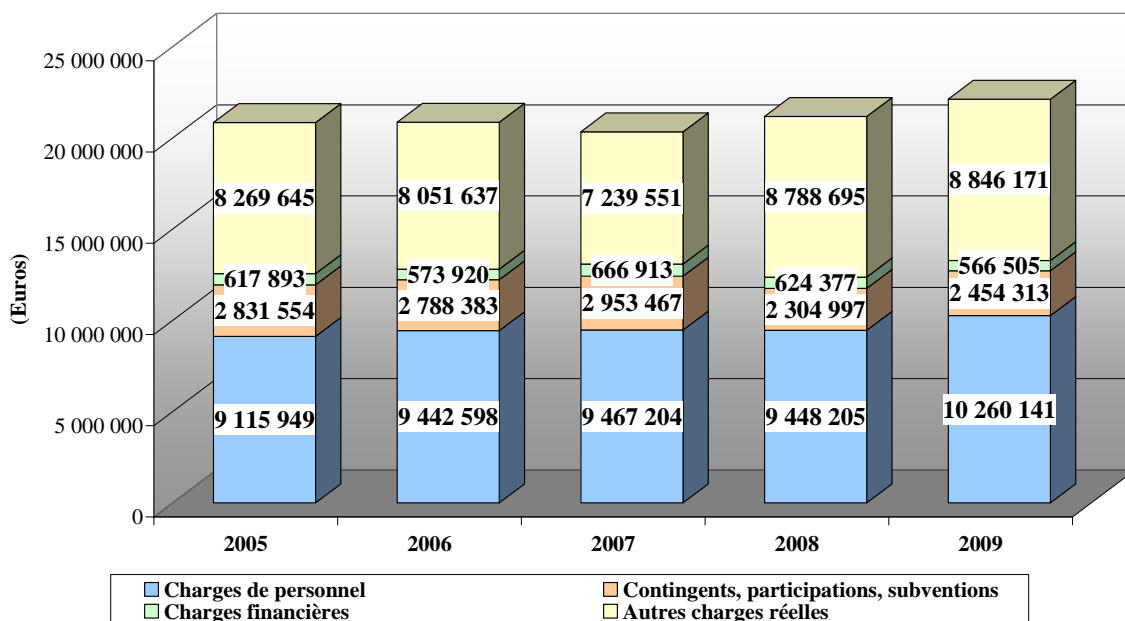
Réalisée à partir des comptes de gestion et des comptes administratifs de la commune, l'analyse de la situation financière porte sur les exercices 2005 à 2009, et plus particulièrement sur le budget principal, la collectivité disposant par ailleurs de trois budgets annexes : le port de plaisance, les équipements sportifs et parkings payants, et le palais des congrès. Seul le budget du port de plaisance fait l'objet d'une analyse spécifique de sa situation financière.

L'appréciation de la situation financière de la commune est rendue délicate en raison des fortes variations de population entre les saisons hivernale (8 318 habitants selon le recensement INSEE de 2009) et estivale (entre 80 000 et 100 000 habitants selon les estimations de la commune) ainsi que de l'absence de données comparatives fiables au niveau des stations balnéaires. La commune se caractérise aussi par le fait que ses équipements lourds ont tous été livrés à la même époque, lors de sa construction.

### 1.1. La formation de l'autofinancement

Les charges réelles de fonctionnement passent de 20,8 M€ en 2005 à 22,1 M€ en 2009, soit une hausse de 6 %. En 2009, elles représentent 2 660 € par habitant contre environ 900 € en moyenne pour les communes de la même strate au niveau national.

Évolution des charges réelles (montant)



Les charges de personnel ont augmenté de 13 % passant de 9,1 M€ à 10,2 M€. Elles représentent 46 % des charges réelles, ce qui est un peu moins que la moyenne des communes de la strate (entre 5 000 hab. et 10 000 hab.) qui s'établit à 50,3 %.

Le montant des charges de personnel représente pour autant 1 235 € par habitant, ce qui place la commune largement au-dessus des moyennes de la strate (477 €/hab.). Il convient toutefois d'essayer de comparer ces données avec les moyennes des communes de moins de 80 000 habitants (strate de La Grande-Motte « sur-classée »).

Ainsi, les charges de personnel représentent environ 588 €/hab. pour une commune située entre 10 000 habitants et 20 000 habitants, 665 €/hab. pour une commune située entre 20 000 habitants et 50 000 habitants et 701 €/hab. pour une commune située entre 50 000 et 100 000 habitants. Pour ces mêmes strates, la part des charges de personnel au sein des charges réelles est respectivement de 53,45 %, 54,68 % et 53,68 %.

A titre de comparaison, la commune du Grau-du-Roi compte 7 992 habitants et ses charges de personnel représentent 950 €/hab. et 33 % des charges totales. Les charges de personnel de la commune d'Arglès-sur-Mer (10 095 habitants) représentent 873 €/hab. (53,10 %) et celles de Palavas-les-Flots (6 046 hab.), 1 166 €/hab. et 58,06 %.

En conséquence, si le poids des charges de personnel de La Grande-Motte est, dans l'ensemble des charges de fonctionnement réelles et quelle que soit la strate de référence, en moyenne inférieur aux autres communes, leur poids est bien plus important en euros/hab.

Selon la commune, les effectifs communaux sont restés stables sur la période avoisinant les 300 agents. L'augmentation des charges de personnel s'explique principalement par les augmentations réglementaires et statutaires (augmentation de la valeur du point, gestion annuelle des carrières...),

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Commune de La Grande-Motte (34)*

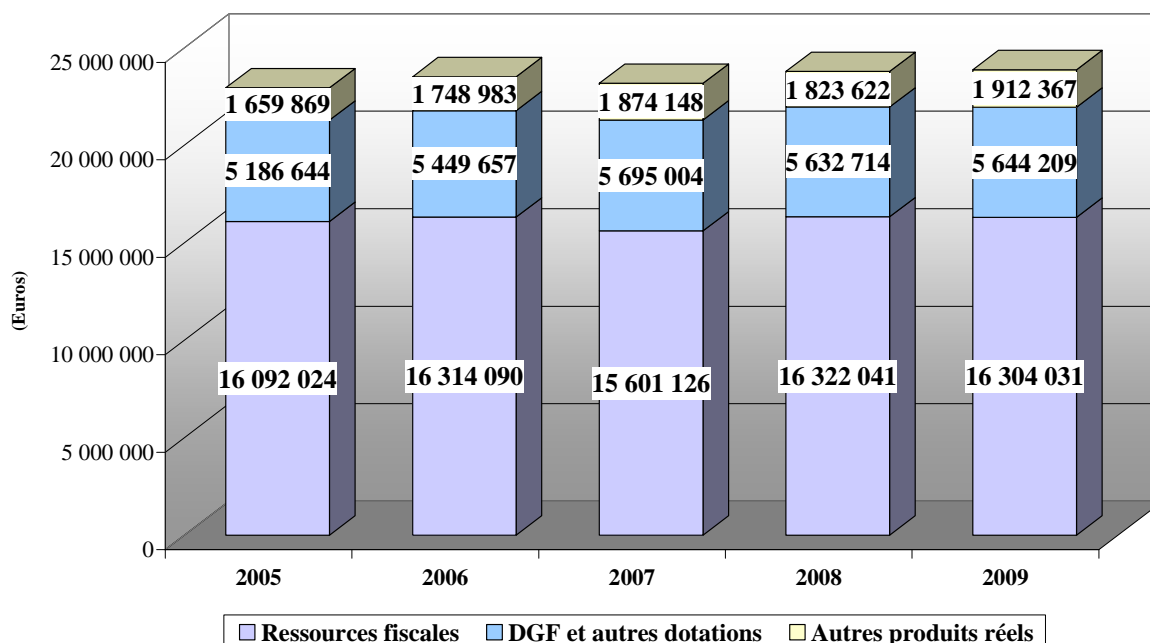
l'évolution des charges (CSFNAL, RAFF...), l'augmentation des heures supplémentaires et des astreintes, ainsi que par l'évolution du régime indemnitaire.

Les autres charges réelles sont passées de 8,3 M€ en 2005 à 8,8 M€ en 2009, soit une progression de 7 %. Elles représentent 40 % des charges réelles de fonctionnement et comprennent les charges de gestion courante de la commune, c'est-à-dire les charges à caractère général (achats de matières premières, de marchandises ou de prestations de service, charges externes, contrats de prestations de service, locations, entretien et réparation, impôts et taxes) et d'autres charges (indemnités au comptable, aux régisseurs, aux élus, frais de mission, pertes sur créances irrécouvrables)<sup>1</sup>. L'imputation des subventions d'équilibre versées aux budgets annexes des équipements sportifs et palais des congrès au compte 6521, en lieu et place du compte 65737, explique en grande partie cette hausse sur la période.

Le poste des subventions accordées et participations versées (contingents et participations aux services incendie et aux organismes de regroupement ainsi que la subvention au CCAS, au collège, à l'OPHLM et aux associations...) est passé de 2,9 M€ à 2,4 M€ et représente 11 % des charges réelles de fonctionnement<sup>2</sup>. La diminution de ce poste est due au changement d'imputation comptable (évoqué supra) des subventions d'équilibre versées aux budgets annexes des équipements sportifs et palais des congrès.

Les charges d'intérêts ont connu une très forte hausse en 2007 (+ 17 %) mais ont diminué de 8 % sur la période, passant de 655 000 € à 566 500 €.

Les produits réels de fonctionnement passent quant à eux de 22,9 M€ en 2005 à 23,9 M€ en 2009. Sur ce dernier exercice, ils représentent 2 753 € par habitant contre (environ) 994 € en moyenne pour les communes de la même strate au niveau national.



Le poste le plus important des produits de fonctionnement est celui des produits issus des ressources fiscales (68 %). Ce poste reste relativement stable sur la période, passant de 16,09 M€ en 2005 à 16,30 M€ en 2009, soit une faible augmentation de 1,3 %, conséquence d'évolutions en sens contraire des contributions directes et du prélèvement sur le produit des jeux. Les droits de mutation et la taxe de séjour constituent les deux autres ressources fiscales importantes de la commune.

<sup>1</sup> Soit les comptes 60 + 61 + 62 - 621 + 63 - 631 + 65 - 655 - 657.

<sup>2</sup> Soit les comptes 655 + 657.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Commune de La Grande-Motte (34)*

Les contributions directes restent les principales ressources de fonctionnement de la commune. Elles sont passées de 9,04 M€ en 2005 à 11,68 M€ en 2009, soit une hausse de 29,2 %. Les produits issus de la taxe d'habitation ont progressé de 29 % (passant de 5,1 M€ à 6,7 M€), ceux de la taxe foncière de 30 % (3,9 M€ en 2005 et 5 M€ en 2009) et ceux, très marginaux, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties de 15 % (30 500 € en 2005 et 35 000 € en 2009). La progression de ces produits est due non seulement à l'accroissement des taux (+ 19 %) mais aussi à l'élargissement des bases.

La Grande-Motte bénéficie de recettes issues des prélèvements sur les produits des jeux grâce au casino implanté sur le territoire de la commune. Le montant du prélèvement communal sur le produit brut des jeux passe de 3,98 M€ en 2005 à 2,50 M€ en 2009, soit une diminution de 1,48 M€ sur la période (ou 37 %). En 2010, le montant du produit des jeux a reculé à 2,37 M€.

Comme dans toutes les collectivités, les droits de mutation à titre onéreux, qui constituaient une ressource très dynamique, ont enregistré un contrecoup très sensible en raison de la crise économique, passant de 1,26 M€ en 2005 à 1,05 M€ en 2009, soit une baisse de 17 % sur la période. Si l'on prend comme référence les années 2006 et 2007, où ces recettes culminaient à 1,50 M€, la diminution du produit est beaucoup plus forte (30 %).

La taxe de séjour constitue une ressource caractéristique des communes touristiques. A La Grande-Motte, cette ressource ne représente cependant qu'une part infime de l'ensemble des recettes issues des impôts et taxes (2,5 %). Les produits issus de la taxe de séjour atteignaient 473 000 € en 2009, soit à peine 57 € par habitant. Conformément à la réglementation, ces recettes sont reversées, en quasi intégralité, à l'office municipal du tourisme. Le régime de la taxe de séjour instauré sur le territoire de la commune est celui du régime réel (le régime du forfait s'applique en revanche pour le budget du port).

Les subventions et participations ont augmenté de 9 % sur la période, passant de 5,2 M€ à 5,6 M€, et représentent 24 % des produits réels. Cette croissance est essentiellement la conséquence de l'augmentation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui est passée de 4,4 M€ en 2005 à 4,7 M€ en 2009. La hausse de la DGF est davantage due à la prise en compte de l'augmentation de la population suite au recensement 2006 qu'à la modification de la structure de la DGF, laquelle inclut depuis la loi de finances 2004 la dotation touristique dans le complément de garantie.

La DGF représente 570 €/hab. alors que la moyenne de la strate est de 204 €/hab. pour les communes de moins de 10 000 hab., 236 €/hab. pour les communes de moins de 20 000 hab., 266 €/hab. pour les communes de moins de 50 000 hab. et de 283 €/hab. pour les communes de moins de 100 000 hab. Ce niveau élevé de dotation globale de fonctionnement est un signe caractéristique des communes balnéaires.

Les « autres produits réels » désignent les produits issus des services du domaine (pour une part d'environ 90 %), les produits divers de gestion courante (revenus des immeubles et autres, pour environ 8 %) et les autres produits exceptionnels. Les produits des services du domaine progressent de 15 % sur la période examinée, passant de 1,49 M€ en 2005 à 1,71 M€ en 2009. Leur évolution est consécutive à l'augmentation des produits issus des droits du stationnement et location sur la voie publique (+ 27 % entre 2005 et 2009, passant de 122 000 à 154 000 €), des redevances d'occupation du domaine public (+ 10 %, de 411 000 à 452 000 €) et des redevances liées aux concessions de plage (+ 11 %, de 412 000 à 458 000 €).

L'augmentation plus rapide des charges que des produits de fonctionnement entraîne mécaniquement un tassement de la capacité d'autofinancement<sup>3</sup> de la commune, laquelle passe de 2,1 M€ en 2005 à 1,7 M€ en 2009, soit une baisse de 18 %. La CAF nette, c'est-à-dire la CAF brute diminuée du remboursement de l'annuité de dette en capital, s'infléchit de manière significative, passant

<sup>3</sup> La capacité d'autofinancement (CAF) représente l'excédent résultant du fonctionnement utilisable pour financer les opérations d'investissement (remboursements de dettes, dépenses d'équipement...). Elle est calculée par différence entre les produits réels de fonctionnement (hors produits de cession d'immobilisation) et les charges réelles.

de 1,1 M€ en 2004 à 771 000 € en 2005, pour s'établir à hauteur de 120 000 € en 2009, soit une baisse de 84 %.

En 2005, la CAF brute de la commune représentait 319 €/hab. Elle n'en représente plus que 208 €/hab. en 2009 contre 491 €/hab. au Grau-du-Roi, 388 €/hab. à Argelès-sur-Mer et 375 €/hab. à Palavas-les-Flots.

Quant à la CAF nette du remboursement en capital des emprunts, elle était de 117 €/hab. en 2005 à La Grande-Motte. Elle ne s'élève plus qu'à 14 €/hab. en 2009 (134 €/hab. au Grau-du-Roi, 302 €/hab. à Argelès-sur-Mer et 209 €/hab. à Palavas-les-Flots).

## **1.2. L'investissement**

Le financement disponible représente le total des ressources (hors emprunts) dont dispose la collectivité pour investir, après avoir payé ses charges et remboursé ses dettes. Il correspond à l'excédent dégagé en fonctionnement auquel s'ajoutent les recettes d'investissement autres que l'emprunt (dotations, subventions...) et se retranche le remboursement de la dette : il correspond au financement disponible pour assurer les dépenses d'investissement, hors emprunt nouveau.

Le financement disponible passe de 3,5 M€ en 2005 à 2 M€ en 2009, soit une diminution de 43 %. Cette baisse est essentiellement consécutive à la baisse de la capacité d'autofinancement (- 18 %) et à l'augmentation simultanée de l'annuité de la dette en capital (+ 20 %).

La commune de La Grande-Motte a consacré 23,7 M€ entre 2005 et 2009 pour ses dépenses d'équipement, soit un effort d'équipement d'environ 4,7 M€ par an. Les 23,7 M€ de dépenses d'équipement réalisées entre 2005 et 2009 ont principalement bénéficié à l'aménagement des services urbains et de l'environnement (65 %), aux sports et à la jeunesse (10 %) et aux services généraux (14 %).

Ces dépenses d'équipement représentent 470 €/hab. si l'on tient compte de la population recensée, soit un niveau largement au-dessus de la moyenne de la strate (322 €/hab.). Mais elles restent largement inférieures à celles d'Argelès-sur-Mer (745 €/hab.), du Grau-du-Roi (864 €/hab.) et de Palavas-les-Flots (938 €/hab.). Toutefois, si l'on ramène ces dépenses d'équipement à la population DGF, cela ne représente que 162 €/hab., ce qui est largement inférieur à la moyenne de la strate des communes de 20 000 à 50 000 habitants (300 €/hab.). Quel que soit le référentiel utilisé, il apparaît que La Grande-Motte présente un effort d'équipement sensiblement inférieur aux moyennes précitées.

Le financement des investissements est équilibré sur la période. En 2009, il est assuré quasiment à part égale par les emprunts et le financement disponible.

En 2009, la commune a perçu 587 000 € au titre du FCTVA, ce qui représente une diminution de 22 % par rapport à 2008 (755 000 €) mais une augmentation de 26 % par rapport à 2005 (467 000 €). Il est à noter que la commune n'a pas signé de convention relative au plan de relance de l'économie avec le représentant de l'Etat dans le département et n'a donc pas touché le FCTVA 2008 en 2009. Une convention a toutefois été signée en 2010.



### 1.3. Les marges de manœuvre

#### 1.3.1. La fiscalité directe

En dépit de leur progression régulière, les taux votés par la municipalité restent inférieurs aux moyennes de la strate et nationales, à l'exception de la TFNB.

Taux communaux	2005	2006	2007	2008	2009	Progression
TH	10,89%	11,22%	11,42%	12,33%	12,95%	19%
TF	12,86%	13,25%	13,49%	144,40%	15,30%	19%
TFNB	127,50%	131,40%	133,80%	14,57%	151,68%	19%

En 2009, les taux observés au niveau national étaient de 20,54 % pour le foncier bâti et 14,42 % pour la taxe d'habitation.

Si la commune semble disposer d'une certaine marge de manœuvre eu égard à ses taux, il convient toutefois de rappeler que, sur une population de 8 318 habitants au dernier recensement INSEE, la commune compte 6 767 foyers fiscaux dont 43,1 % de non imposables (*source : fiches d'analyses des équilibres financiers fondamentaux*).

Par ailleurs, La Grande-Motte recense 19 362 logements dont 70,8 % de résidences secondaires (soit 13 900) alors que la moyenne de résidences secondaires est de 26,5 % pour le département et de 9,8 % pour la moyenne nationale. D'autre part, de nombreux logements locatifs sont de petite taille. Enfin, une tendance s'affiche actuellement : de nombreuses résidences secondaires se transforment en résidences principales entraînant ainsi une perte de produit fiscal, eu égard aux abattements entraînés par ce changement de situation.

#### 1.3.2. L'endettement

L'encours de dette, mesuré au 31 décembre, a augmenté de 15,70 % entre 2005 et 2009, passant de 14,9 M€ à 17,2 M€. Toutefois, l'encours au 31 décembre 2009 comporte pour 0,42 M€ d'emprunts relatifs à l'Espace Grand Bleu, lesquels étaient en instance de transfert à la communauté de communes. La commune précise que ce transfert a été finalisé dans le cadre du compte de gestion 2010.

Au 31 décembre 2009, la commune était engagée par 21 contrats d'emprunt pour un montant total de 17 215 379 € au titre de son budget principal. En 2009, le budget des équipements sportifs recense 6 emprunts pour un montant total de 1 789 294 €. Le port est engagé dans 3 contrats d'emprunt pour un montant de 1 357 367 € au 31 décembre 2009. Enfin, la dette du palais des congrès est composée de 3 emprunts pour un montant restant dû, au 31 décembre 2009, de 588 117 €. L'endettement total de La Grande-Motte s'établit en conséquence à hauteur de 20 950 160 € au 31 décembre 2009.

Parmi tous ces contrats, la commune a utilisé des emprunts particuliers qui ne sont ni des lignes de trésorerie ni des emprunts revolving. Il s'agit de contrats en 2 phases : une phase de mobilisation pendant laquelle la commune mobilise les montants qu'elle désire et les rembourse et une phase de consolidation où un échéancier est mis en place comme pour n'importe quel autre emprunt.

Cependant, aucun emprunt dit « toxique » (emprunts barrière, emprunts de pente, emprunts de change, emprunt de courbe ou autre) ne figure à l'état du passif de la commune.

Par référence à la population recensée à La Grande-Motte, l'endettement correspond à 2 070 €/hab. ce qui est largement supérieur à la moyenne de la strate.

Cependant, par référence à la population retenue pour la DGF, le ratio n'atteint plus que 717 € par habitant, ce qui est inférieur aux moyennes des strates de communes de moins de 10 000 habitants (884 €/hab.), mais aussi des communes de 20 000 à 50 000 habitants (1 041 €/hab.).

#### **1.4. Conclusion**

La commune de La Grande-Motte a su contenir ses dépenses sur la période 2005-2009 (+ 6 %). Le plus gros poste des charges de fonctionnement réelles demeure celui des charges de personnel dont l'augmentation (+ 13 %) a été compensée par la diminution d'autres charges.

Les produits de fonctionnement ont moins augmenté que les charges (+ 4 %) en dépit du dynamisme des contributions directes annihilé par l'effondrement du prélèvement sur le produit brut des jeux (- 37 %) et le tassement des droits de mutation.

L'augmentation plus importante des charges de fonctionnement par rapport aux produits de même nature a entraîné un effet classique de « ciseau » avec un tassement de la capacité d'autofinancement. Si le financement disponible pour investir reste positif entre 2005 et 2009, il ne permet pas pour autant à la commune de mener un programme ambitieux alors même qu'elle se caractérise par un effort d'équipement plus faible que dans les autres communes. Pour maintenir un niveau minimum de dépenses d'équipement, la commune a donc dû recourir à l'emprunt pour financer ses investissements.

Cependant, la commune a su maîtriser son endettement de telle sorte que les dépenses de remboursement de la dette ne représentent que 20 % des dépenses d'investissement (les dépenses d'équipement en représentent 49 %).

Bien que l'analyse de la fiscalité directe et de l'endettement laisse apparaître que la commune dispose encore de marges de manœuvre, il ne semble pas que ces dernières soient suffisantes pour que la commune supporte seule le financement de ses projets futurs prévus dans son schéma directeur.

## **2. FIABILITE DES COMPTES ET QUALITE DES PIECES COMPTABLES**

Les comptes des collectivités territoriales doivent donner une image fidèle de leur situation patrimoniale, de leur situation financière et de leur résultat. Toutes les écritures comptables doivent être appuyées de pièces justificatives idoines.

Tous les titres et les mandats de l'année 2008 ont été examinés soit 815 titres, 6368 mandats, 184 annulations de mandats et 11 annulations de titres pour le seul budget principal et 829 mandats, 8 mandats d'annulation, 3714 titres et 9 titres d'annulation pour le budget annexe du port.

### **2.1. Etat de l'actif**

L'état de l'actif retrace par catégorie toutes les immobilisations de la collectivité publique quelle que soit leur nature. La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable public (instruction comptable codificatrice M14) : le premier est plus spécifiquement chargé de tenir l'inventaire, registre justifiant la réalité physique des biens, le second est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif (à ce titre, il tient l'état de l'actif et le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes apparaissant à la balance). L'inventaire et l'état de l'actif doivent correspondre. Cette correspondance repose sur la qualité des échanges d'informations entre l'ordonnateur et le comptable.

Suite au récent passage à Hélios, nouveau système informatique utilisé par le réseau comptable du Trésor pour le secteur public local, le comptable n'a pas été en mesure de produire un état de l'actif de la commune à jour. Cependant, il a indiqué que les régularisations étaient en cours.

Parallèlement, suite à une des dernières mises à jour de son propre système informatique (WEBNEMAUSIC), la commune a été dans l'incapacité de mettre à jour l'inventaire. Elle a indiqué que les régularisations étaient prévues pour 2011.

L'examen des pièces a par ailleurs permis de déceler un défaut d'information du comptable par l'ordonnateur : lors de l'émission des mandats d'acquisition immobilière, ces derniers n'indiquent pas les numéros d'inventaire et ne sont pas accompagnés de la fiche d'inventaire (la fiche inventaire comporte le numéro d'inventaire, le numéro de compte nature et le montant de l'immobilisation, la durée de son amortissement éventuel).

Les deux échanges annuels signalés par la collectivité avec le comptable public sont manifestement insuffisants pour permettre une tenue convenable de l'état de l'actif. Dans un souci de bonne gestion, la chambre recommande de préciser le numéro d'inventaire dans ses mandats, ce qui permettra de mettre automatiquement à jour l'inventaire sous Hélios.

## **2.2. Etat du passif**

L'état du passif retrace l'endettement des personnes publiques auprès des différents prêteurs. Le comptable tient correctement à jour l'état de la dette sur le logiciel Opale, qui concorde exactement avec les balances des comptes de gestion.

Au 31 décembre 2009, la commune était engagée par 21 contrats d'emprunt pour un montant total de 17,22 M€, dont 2 M€ d'emprunts consolidables (Caisse d'Epargne) remboursés début 2010 pour le budget principal.

Au 31 décembre 2009, le budget des équipements sportifs recense 6 emprunts pour un montant total de 1,80 M€. Le port est engagé dans 3 contrats d'emprunt pour un montant de 1,36 M€ et la dette du palais des congrès, composée de 3 emprunts, s'élève à 0,59 M€.

La chambre constate que certains emprunts sont répartis entre les différents budgets gérés par la commune de La Grande-Motte. Dans ce cas, la commune effectue des tirages d'emprunts séparés en fonction des besoins des budgets et suit l'amortissement de ces emprunts dans des tableaux de dette distincts.

## **2.3. La qualité des pièces justificatives à l'appui des mandats**

L'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales dispose que : *« Avant de procéder au paiement d'une dépense ne faisant pas l'objet d'un ordre de réquisition, les comptables publics des collectivités territoriales (...) ne doivent exiger que les pièces justificatives prévues pour la dépense correspondante dans la liste définie à l'annexe I du présent code »*.

De très nombreux mandats sont insuffisamment justifiés. Les principales anomalies concernent :

- l'absence des pièces justificatives à l'appui des mandats relatifs à des marchés, tels notamment factures, mémoires, fiches de recensement (pour les marchés supérieurs à 90 000 € HT), décisions de réception ou décomptes généraux définitifs ;

- l'absence des mentions obligatoires sur quelques factures. Ainsi, lorsqu'une facture ne comporte aucune mention relative au RCS de l'entreprise (ou au SIRET si c'est une association), des extraits de statut ou des références à des publications officielles doivent être fournis.

Par ailleurs, selon l'instruction codificatrice n° 07-024-MO du 30 mars 2007 portant application du décret n°2007-450 du 25 mars 2007 relatif à la réglementation en matière de pièces justificatives des dépenses du secteur public local, les mandats prévoyant le remboursement des frais de déplacement doivent être justifiés par un état des frais, la délibération fixant le taux de remboursement forfaitaire et l'ordre de mission. Or, aucun des mandats de remboursement des frais de déplacement ne

mentionne la délibération fixant les taux de remboursement. La collectivité s'est engagée à faire adopter une délibération fixant ces taux.

L'état des frais de déplacement doit permettre l'identification de l'agent (nom, prénom, grade ou emploi, résidence familiale et résidence administrative). Il doit établir la liquidation des droits : lieu de déplacement, motif de déplacement, trajet effectué, mode de transport, puissance fiscale du véhicule, nombre de kilomètres parcourus depuis le début de l'année civile, nombre de kilomètres effectués au titre du déplacement, le taux applicable, le montant des indemnités kilométriques, le montant des frais de parc de stationnement ou de péage. Une récapitulation doit établir le total des droits de l'agent, le montant éventuel des avances consenties, le total des sommes dues. Enfin, l'état doit être daté et signé par l'agent (qui certifie l'exactitude des renseignements portés sur l'état des frais, demande le versement de la somme indiquée) et par l'autorité territoriale hiérarchique (qui certifie l'exactitude de l'ensemble des indications portées sur l'état des frais). Aucun état des frais de mission fourni à l'appui des mandats de remboursement ne comporte de signature des agents. De plus, de nombreuses mentions obligatoires font défaut (puissance fiscale du véhicule par exemple) sur l'état des frais. Ainsi, le mode de transport est mentionné sur l'ordre de mission mais pas sur l'état des frais. Enfin, aucune mention certifiant l'exactitude des renseignements portés sur l'état des frais n'apparaît. La commune s'est engagée à apporter plus de rigueur dans le formalisme de la prise en charge des frais de déplacement.

Si les mandats et titres doivent être appuyés de pièces justificatives, leur rédaction stricto sensu obéit à une sorte de charte graphique, laquelle constitue la trame des informations obligatoires à faire figurer sur ces documents. Les principales anomalies rencontrées sont l'absence d'objet de la dépense, l'absence de mention du marché ou du contrat de maintenance en cas de paiements multiples et, d'une manière générale, l'absence de mention des pièces justificatives.

La chambre rappelle à l'ordonnateur qu'il lui appartient de veiller à ce que les mandats mentionnent leur objet, les références aux pièces justificatives jointes, et notamment, lorsqu'il s'agit d'un marché, systématiquement la référence du premier mandat relatif à ce marché. Les mandats relatifs à l'attribution de subventions aux associations doivent faire systématiquement référence à la convention qui encadre son attribution et indiquer la référence du mandat à l'appui duquel cette convention a été produite. Par ailleurs, la chambre conseille à l'ordonnateur, au titre des bonnes pratiques de gestion, d'indiquer systématiquement l'immatriculation des véhicules visés par les mandats.

Un effort doit être également apporté quant à l'identification des tiers – créanciers ou débiteurs. La chambre invite donc l'ordonnateur à se rapprocher du comptable public afin de mettre à jour sa base « tiers » et d'en éliminer les redondants. Cette opération permettra d'éviter des risques de confusion de tiers et de maintenir le module informatique « opposition sur créance » géré par le comptable public opérant.

### **3. LA COMMANDE PUBLIQUE**

Le code des marchés publics détermine l'ensemble des procédures relatives à l'achat public. Prônant le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, son application, qui s'impose aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, doit permettre d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics.

En dépit d'évolutions successives, les points principaux suivants, relatifs aux procédures de passation, sont demeurés constants pendant la période sous revue. Les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont ainsi tenus de recourir à des procédures formalisées lorsque le montant estimé du besoin à satisfaire est supérieur à des seuils distincts selon qu'il s'agit soit de fournitures ou de services soit de travaux, la plus courante étant l'appel d'offres. En-deçà de ces seuils, ils peuvent mettre en œuvre une procédure dite « adaptée » dont les modalités sont librement fixées par le pouvoir adjudicateur en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat. En tout état de cause, seuls les achats d'un montant estimé inférieur à 4 000 € HT peuvent faire

l'objet d'un marché passé sans publicité ni mise en concurrence préalable. Pour l'appréciation des différents seuils, l'évaluation des besoins s'opère au regard de la notion d'opération de travaux ou de celle d'ouvrage, s'il s'agit de travaux, ou bien de leur caractère homogène, s'il s'agit de fournitures ou de services.

Au sein de la commune, la fonction « commande publique » est scindée en deux entités administratives distinctes : un « service marchés » et un « service achats ». Des notes internes organisent l'articulation entre ces deux services, déterminent le choix des procédures à suivre en fonction des montants prévisionnels et décrivent le circuit des bons de commande adressés aux fournisseurs.

Sur le fondement de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales, l'ordonnateur bénéficie d'une délégation pour « *prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres d'un montant inférieur à un seuil défini par décrets et lois en vigueur ainsi que toute décision concernant leurs avenants qui n'entraînent pas une augmentation du montant du contrat initial supérieur à 5 %, lorsque les crédits sont inscrits au budget* ».

### **3.1. La mise en œuvre des procédures formalisées**

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de recourir à des procédures formalisées lorsque le montant estimé du besoin à satisfaire est supérieur, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, à 193 000 € HT pour les fournitures et les services ou 4 845 000 € HT pour les travaux, la plus courante étant l'appel d'offres. Ces procédures dites « formalisées » sont constituées d'un ensemble de règles édictées de manière précise par le code des marchés publics portant sur la phase préparatoire au lancement du marché, la publicité obligatoire, le choix des critères de sélection des candidatures et des offres, l'examen des candidatures, l'examen des offres, le traitement des lots infructueux, l'information des candidats évincés, la signature du marché et la publication de l'avis d'attribution.

Sur la période 2005-2009, la chambre a examiné l'ensemble des 41 marchés formalisés passés par la commune. Les plus importants en volume financiers sont le marché de nettoyage de la voirie communale (8,34 M€ HT), le marché de travaux pour le remplacement des pontons fixes béton du port (6,29 M€ HT), le marché à bons de commande pour des prestations d'entretien des espaces verts (2,80 M€ HT minimum), le marché de réhabilitation et d'extension du quai d'honneur (2,61 M€ HT), le marché à bons de commande pour la réalisation de travaux de voirie (2 M€ HT minimum), le marché de prestations d'entretien des espaces verts communaux (2 M€ HT minimum), le marché de construction de bureaux et de hangars techniques au centre technique municipal (1,94 M€ HT), les marchés pour la construction d'une maison des associations au domaine de Haute Plage (1,74 M€ HT) et le marché de réaménagement de l'allée des palombes (1,59 M€ HT).

Les 41 marchés ainsi examinés représentent, hors le marché de carburants passé en litres, et sur la base des seuils minimums pour les marchés à bons de commande comprenant de tels seuils, un enjeu financier global de 40,2 M€ HT (soit 48,5 M€ TTC).

Parmi les 41 marchés, 22 sont des marchés à bons de commande et 18 marchés sont des marchés de travaux.

Le recours systématique aux marchés à bons de commande pluriannuels en matière de prestations et de fournitures courantes en regroupant les besoins récurrents d'une année sur l'autre par famille homogène, d'une part, et le choix de procéder systématiquement par appel d'offres pour les marchés de travaux dès que leur montant estimatif dépasse 500 000 € HT alors que le code des marchés publics rend obligatoire l'utilisation de cette procédure uniquement pour des marchés d'un montant supérieur à 5 100 000 € HT, d'autre part, traduisent la volonté de transparence de la commune en matière de commande publique. La commune a par ailleurs recouru quasiment exclusivement à l'appel d'offres ouvert. Sur les 41 procédures énumérées, 39 ont ainsi fait l'objet d'un appel d'offres ouvert. L'appel d'offres est la procédure par laquelle le pouvoir adjudicateur choisit l'attributaire, sans négociation, sur la base de critères objectifs préalablement portés à la connaissance des candidats,

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Commune de La Grande-Motte (34)*

lesquels ne font pas l'objet d'une sélection préalable contrairement aux appels d'offres restreints. La commune a uniquement recouru à la procédure de marchés négociés avec publicité préalable et mise en concurrence pour la passation, en 2005, d'un marché à bons de commande pour la fourniture d'un service de téléphonie publique et en 2006 pour la passation du marché de réhabilitation et d'extension du quai d'honneur.

Si l'examen des 41 marchés passés par la commune n'appelle pas d'observation de la part de la chambre, il est à noter que la commune a fait l'objet de deux lettres d'observations des services préfectoraux en charge du contrôle de légalité. Une première lettre du 24 juillet 2008, portant sur le marché relatif à la construction des pontons, rappelle à la commune que le pouvoir adjudicateur doit respecter un délai de 10 jours à partir de la date de notification du courrier informant les entreprises du rejet de leur candidature ou de leur offre avant de signer les marchés. Ce délai de « stand still » doit permettre au candidat évincé qui le souhaite de saisir le juge du référé précontractuel en temps utile et de manière efficace afin d'obtenir la suspension éventuelle de la signature du contrat. Il a été porté de 10 à 16 jours par le décret n°2009-1456 du 27 novembre 2009.

Une seconde lettre du 30 avril 2009, portant sur le marché pour la fourniture de vêtements et de chaussures de travail, reproche à la commune d'avoir utilisé des sous-critères de sélection des offres qui n'avaient pas été portés à la connaissance des candidats au préalable.

La chambre relève que la commune avait bien modifié par la suite ses pratiques tant en matière d'information des candidats évincés qu'au niveau de la transparence des sous-critères de sélection des offres. Elle attire toutefois l'attention de la commune sur le risque juridique à exiger la production de certificats de qualité, notamment pour des marchés dont l'exécution n'implique pas la mise en œuvre de mesures de gestion environnementales.

Sur les 41 procédures énumérées et examinées, 22 sont des marchés à bons de commande. Ces marchés concernent essentiellement l'entretien de la voirie, l'entretien des espaces verts, la fourniture de carburants, les fournitures de bureau, de papèterie, de consommables informatiques, de chaussures et de vêtements de travail, de nettoyage des locaux, de télécommunication. Les marchés à bons de commande constituent une variété de marchés que l'administration peut utiliser pour satisfaire des besoins répétitifs qu'elle ne peut définir avec précision au moment du lancement de la procédure de consultation. Il en existe plusieurs variantes, le pouvoir adjudicateur pouvant prévoir un minimum et un maximum de commandes, en valeur ou en quantité, ou ni minimum et ni maximum, ou seulement un minimum ou seulement un maximum.

La plupart des marchés à bons de commandes passés par la commune sont des marchés avec seuil minimum et seuil maximum (12), la commune ayant également passé quelques marchés comportant uniquement un seuil minimum (2) et quelques autres sans seuil minimum ni seuil maximum (4). La chambre observe que, lorsque la commune a choisi d'encadrer ses marchés avec des seuils minimums et maximums, les seuils maximums sont souvent quatre à dix fois plus élevés que les seuils minimums alors que les besoins réels de la commune se rapprochent généralement des seuils minimums. L'examen de l'exécution financière des marchés a même permis de constater que, pour sept marchés à bons de commande comportant un ou plusieurs lots, la commune n'avait pas honoré à plusieurs reprises ses engagements de commandes minimales annuelles.

En 2008, la commune a passé quatre marchés à bons de commande sans seuil minimum ni maximum : marché de fournitures et matériels horticoles, marché de fourniture de végétaux divers, marché de location de matériel de terrassement avec chauffeur et marché pour des prestations de surveillance et de gardiennage. Si les marchés sans seuils minimum ni maximum constituent une catégorie de marchés à bons de commande expressément prévue au code des marchés publics, la chambre observe que le recours à ce type de marchés ne se justifie pas sur le plan des bonnes pratiques dans la mesure où, dès lors que la commune a une appréciation suffisamment précise de ses besoins, elle prive les opérateurs économiques d'informations fiables leur permettant de valoriser précisément leur offre et se prive ainsi de propositions de prix plus compétitives. Par ailleurs, le recours à ce type de marché complique le recours de la commune à la dérogation réglementaire qui lui permet de s'adresser à un autre prestataire dans la limite du 1 % autorisé par rapport au montant total du marché.

### **3.2. La mise en œuvre des procédures adaptées**

Les procédures adaptées constituent un mode de fonctionnement usuel de la commune pour la réalisation des achats en-dessous des seuils fixés par le code des marchés publics. C'est la commune qui fixe librement les procédures en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat. Cette disposition implique que le pouvoir adjudicateur se prononce sur le choix de la procédure retenue pour chaque achat ou pose, pour échapper à cette contrainte particulièrement lourde, les principes régissant les achats sous la forme d'un guide de procédure interne, solution retenue par la commune.

Sur la période 2005-2009, la commune a organisé environ 250 procédures adaptées. En 2008, les procédures adaptées ont porté sur la fourniture de matériels de plomberie, la location de deux véhicules pour la police municipale, l'entretien des barrières du port, la fourniture de matériels nautiques, la fourniture de vêtements de travail, le balisage du littoral, la fourniture de matériel technique spécifique pour le complexe Grand Bleu, l'acquisition d'équipement informatique, la fourniture système UHF de conférence, la coordination SPS pour le remplacement des pontons, l'acquisition d'une embarcation pour la police municipale, la location de deux véhicules pour le parc des sports et le Grand Bleu, le lot n°8 de la maison des associations, la fourniture de titres de restaurant, des travaux d'étanchéité sur le transformateur du port, l'assurance dommage maison des associations, l'installation-exploitation du réseau Wifi sur le port, la fourniture et la pose d'un portail métallique au golf, l'acquisition d'un tracteur pour le parc des sports, la fourniture de denrées alimentaires et de boissons, la réfection du faux-plafond du hall d'accueil du palais des congrès, le diagnostic état toiture et façade du centre nautique, une mission d'audit et conseil en organisation, la location de huit photocopieurs, la maîtrise d'œuvre du bâtiment des levages, la fourniture de produits d'entretien, la location décors pour les illuminations de fin d'année, la fourniture d'un chariot élévateur, la fourniture de mobiliers de bureau, l'étude d'impact pour l'extension du port, des panneaux et de la peinture pour signalisation routière, la fourniture de pièces mécaniques et pneumatiques, la mise en place d'un logiciel numéro vert, la fabrication de poids de levage pour le port, la réalisation de travaux topographiques, les séjours enfants-adolescents, des travaux de réhabilitation du poste de relevage à la ferme du golf, la location de trois photocopieurs, l'acquisition d'un container de stockage pour les produits phytosanitaires, la fourniture, la pose et la maintenance du système de vidéosurveillance, la pose de faux-plafonds acoustiques à l'école maternelle, la mise en place d'un système de climatisation et enfin la réalisation de clôtures en panneaux semi-rigides. Hors marchés à bons de commande, l'enjeu financier de ces marchés s'élève à 0,6 M€ TTC. La chambre a examiné l'ensemble de ces procédures, travail au demeurant facilité, de même que pour les procédures formalisées, par la qualité de l'archivage des documents.

Le guide communal des procédures internes prévoit, en-deçà de 4 000 € HT, une procédure adaptée sans obligation de mise en concurrence. Cette procédure recommande toutefois expressément de demander au moins trois devis « *chaque fois que possible* » et de conserver une trace écrite de la consultation.

Entre 4 000 € HT et 90 000 € HT, le guide interne prévoit le recours à une procédure adaptée avec mise en concurrence obligatoire. Si l'ouverture à la concurrence doit être adaptée à la nature de l'achat et à son montant, le service marché est associé à la détermination du mode de publicité pertinent (consultation écrite, insertion sur le site web de la ville, journal spécialisé ou journal d'annonce légale). Par ailleurs, la consultation est formalisée par soit « *a minima, une lettre de consultation accompagnée éventuellement d'un petit cahier des charges* » ou « *selon la nature et le montant (> 50 000 € HT) un dossier de consultation complet à déterminer avec le service des marchés publics* ».

De 90 000 € HT à 193 000 € HT (ou 500 000 € HT pour les marchés de travaux), le guide interne préconise le recours à une procédure adaptée avec obligation de publicité avec recours au formulaire standard sur un journal habilité à recevoir les annonces légales. Un dossier de consultation complet est élaboré.

Au-delà des seuils de 193 000 € HT et 500 000 € HT pour les travaux, le guide indique que l'on entre dans le champ des procédures formalisées.

La commune dispose également d'une nomenclature détaillée (regroupement des besoins par famille homogène), laquelle n'appelle pas de commentaire particulier y compris quant à sa mise en œuvre.

La chambre observe que le guide interne rédigé par la commune est conforme aux bonnes pratiques rencontrées dans le domaine de la commande publique, et que les procédures examinées ont été mises en œuvre dans le respect des règles édictées par le guide interne. Elle appelle toutefois l'attention de la commune sur le fait que les prestations de services récréatifs, culturels et sportifs doivent faire l'objet de marchés à procédure adaptée lorsque ces prestations appartiennent au secteur concurrentiel.

Enfin, le recours aux procédures adaptées fait périodiquement l'objet de comptes-rendus du maire au conseil municipal.

### **3.3. L'exécution des marchés**

L'article 20 du code des marchés publics, dans sa version en vigueur (décret n°2008-1355 du 19 décembre 2008), dispose que : « *en cas de sujétions techniques imprévues ne résultant pas du fait des parties, un avenant ou une décision de poursuivre peut intervenir quel que soit le montant de la modification en résultant. / Dans tous les autres cas, un avenant ou une décision de poursuivre ne peut bouleverser l'économie du marché, ni en changer l'objet* ».

La chambre relève que la commune recourt avec parcimonie à la technique des avenants pour modifier les conditions d'exécution initiales de ses marchés et que les avenants signés ne bouleversent pas l'économie initiale du marché mais apportent des modifications mineures.

L'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue du décret n°2007-450 du 25 mars 2007, dispose que : « *Avant de procéder au paiement d'une dépense ne faisant pas l'objet d'un ordre de réquisition, les comptables publics des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des associations syndicales de propriétaires ne doivent exiger que les pièces justificatives prévues pour la dépense correspondante dans la liste définie à l'annexe I du présent code* ». C'est la rubrique 4 de l'annexe I du code général des collectivités territoriales qui fixe la liste des pièces justificatives en matière de marchés publics. Les mandats de paiement adressés au comptable public ne sont pas systématiquement accompagnés des pièces justificatives prévues par la réglementation en vigueur.

La chambre rappelle que, pour le paiement des avances, les mandats doivent être accompagnés soit de la production d'un document encadrant l'avance ainsi que de celle d'un mémoire ou d'une facture et d'une fiche de recensement s'il s'agit d'un marché adapté, soit en cas de procédure formalisée, de la production d'un état liquidatif, d'un certificat de l'ordonnateur attestant que les conditions posées par le marché pour l'obtention de l'avance sont remplies et d'une copie de la garantie à première demande ou de la caution personnelle et solidaire. Pour le premier paiement relatif à un marché ou le paiement des acomptes, le mandat doit être accompagné, s'il s'agit d'un marché formalisé, jusqu'à 80 % du montant initial du marché TTC, de la production d'un procès-verbal ou d'un certificat administratif attestant de l'exécution des prestations concernées et indiquant le montant des sommes dues au titre de l'acompte, et s'il s'agit d'une procédure adaptée, de la production d'un « *document écrit encadrant [...] l'acompte* ». La chambre recommande à l'ordonnateur d'établir systématiquement une fiche récapitulative de l'avancement du marché, détaillant les différents acomptes afin de faciliter le suivi financier des marchés.

Pour le paiement du solde d'un marché public, la chambre rappelle que le mandat doit être appuyé par la production de la décision de réception, du décompte général et définitif, du constat ou de la situation ou du relevé ou du mémoire ou de la facture justifiant le décompte, le cas échéant de l'état liquidatif des pénalités de retard ou de la délibération motivée décidant de l'exonération de ces pénalités, de l'état liquidatif des actualisations / révisions de prix.



Le service des achats gère un stock comptant près de 4 000 références d'une valeur (sur la base du prix unitaire moyen pondéré) de 160 000 € TTC. La chambre observe que la commune pourrait s'appuyer sur la qualité du suivi extra-comptable de ces stocks pour procéder à leur inscription dans les comptes de la collectivité, bien que cette comptabilisation ne soit pas obligatoire au regard des instructions comptables.

#### 4. LE PORT DE PLAISANCE

##### 4.1. Un mode de gestion en régie directe non-conforme à la réglementation

Le port de La Grande-Motte a été créé en 1967 et concédé par l'Etat au SYMOCAF (syndicat mixte des ports de plaisance de La Grande-Motte, Carnon et Frontignan), établissement public créé par arrêté ministériel du 23 mars 1967 et par arrêté ministériel du 17 octobre 1967, avec pour objet l'étude, la réalisation de projets d'aménagement de ports et la gestion de ces ouvrages.

Suite aux lois de décentralisation, le port, qui reste propriété de l'Etat, a été transféré de plein droit à la commune à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1984 par arrêté préfectoral en date du 30 décembre 1983. Sa mise à disposition effective est intervenue le 6 mars 1984. Le SYMOCAF en est resté temporairement concessionnaire avant que, par délibération du 21 avril 1994, la commune ne résilie la concession avec effet au 1<sup>er</sup> juin 1994. Elle a alors assuré l'exploitation du port par l'intermédiaire d'une régie autonome dotée de la personnalité morale.

Cependant, par délibération du 22 septembre 1995, la commune a décidé de transformer, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1996, la régie autonome en régie directe. L'exposé des motifs de la délibération justifie cette transformation en raison de dysfonctionnements dans les comptes de la régie, de la disparité des statuts entre les personnels (certains agents relevaient du statut de la fonction publique territoriale et d'autres de la convention collective des ports de plaisance), de l'existence de problèmes d'insécurité, de la volonté de maîtriser plus étroitement la gestion du port par la commune.

C'est désormais le maire ou le conseil municipal qui prend toutes les décisions relatives à la gestion du port. Ainsi, le règlement de police et le règlement des autorisations d'occupation des postes d'amarrage ont été adoptés par délibération du conseil municipal. C'est le conseil municipal qui vote le budget du port. Le maire est l'ordonnateur des crédits du port. Il signe les marchés relatifs au bon fonctionnement du port, délivre les autorisations d'amarrage, les autorisations d'occupation du domaine portuaire, etc. S'il existe, conformément à la réglementation (cf. article R. 141-3 du code des ports maritimes), un conseil portuaire<sup>4</sup>, cet organe est purement consultatif.

Or, la gestion d'un port ne peut être assurée en régie directe sans aucune autonomie financière réelle. En effet, conformément à l'article L. 2221-1 du code général des collectivités territoriales : « les communes (...) peuvent exploiter directement des services d'intérêt public à caractère industriel ou commercial. Sont considérées comme industrielles ou commerciales les exploitations susceptibles d'être gérées par des entreprises privées (...) ». Cependant, l'article L. 1412-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que : « les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale (...), pour l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial relevant de leur compétence, constituent une régie soumise aux dispositions du chapitre 1<sup>er</sup> du titre II du livre II de la deuxième partie, le cas échéant après avoir recueilli l'avis de la commission consultative des services publics locaux prévue à l'article L. 1413-1 ». De plus, l'article L. 2221-4 du code général des collectivités territoriales indique que : « les régies mentionnées aux articles L. 2221-1 et L. 2221-2 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 ». Enfin, l'article L. 2221-3 du code général des collectivités territoriales dispose que : « les conseils municipaux

<sup>4</sup> Le conseil portuaire est composé du maire, qui le préside, d'un représentant du personnel communal appartenant au service chargé des ports, de trois membres désignés par le comité local des usagers permanents du port (CLUPP), représentant les navigateurs de plaisance, de trois membres représentant les services nautiques, de construction, de réparation et les associations sportives et touristiques liées à la plaisance, désignés par le maire après consultation des organisations représentatives au plan local, et d'un représentant désigné par la chambre de commerce et d'industrie.

*déterminent les services dont ils se proposent d'assurer l'exploitation en régie et arrêtent les dispositions qui doivent figurer dans le règlement intérieur de ces services ».*

Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que le port de La Grande-Motte ne peut être géré sous la forme d'une régie directe sans aucune autonomie financière réelle. Il appartient en conséquence au conseil municipal d'adopter un mode de gestion du port conforme aux dispositions du code général des collectivités territoriales et aux règles de gestion des services publics industriels et commerciaux. La commune indique avoir d'ores et déjà commandé une étude juridique globale sur cette problématique.

#### **4.2. Le refus de l'assujettissement aux impôts « commerciaux »**

La régie autonome du port a été soumise à l'impôt sur les sociétés de 1994 à 1996. Mais, à la suite de la transformation du port en régie directe, la commune n'a déposé aucune déclaration et n'a acquitté aucun impôt sur les sociétés. Le régime fiscal de la commune n'a pas été remis en cause jusqu'à une vérification de comptabilité effectuée par les services fiscaux sur les exercices 2004-2006 et conduisant à une proposition de rectification pour l'impôt sur les sociétés et les taxes annexes. La commune ayant engagé un recours contre ces rectifications, les services fiscaux ont alors procédé à un examen complémentaire.

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 qui, selon elle, ne conduisait pas à un assujettissement à l'impôt sur les sociétés.

L'administration fiscale a effectué un nouveau contrôle fiscal sur les années 2007 à 2009, tant sur le budget du port de La Grande-Motte que sur ceux du palais des congrès et des équipements sportifs et des parkings. La commune n'ayant pas déposé de déclarations après mise en demeure expresse, elle fait actuellement l'objet d'une procédure de taxation d'office sur le fondement des articles L. 66 et L. 68 du livre de procédure fiscale. Les rectifications proposées portent sur les bénéfices 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. Au stade actuel de la procédure, les services fiscaux formulent une proposition de rectification d'un montant global de 0,94 M€ pour le seul port, hors pénalités et intérêts de retards.

Conformément aux dispositions de l'article 1728 du code général des impôts, les droits rappelés au titre des exercices 2007 à 2009 en matière d'impôt sur les sociétés, de participation des employeurs à l'effort de construction et pour la taxe d'apprentissage et la contribution additionnelle font l'objet d'une majoration de 40 % pour défaut de déclaration dans le délai de 30 jours suivant la mise en demeure. Par ailleurs, l'article 1727 du code général des impôts prévoit un intérêt de retard de 0,4 % par mois pour toute créance fiscale non acquittée dans le délai légal.

Dans ces conditions, le montant des droits et pénalités, tel qu'établi par l'administration fiscale, dans sa proposition de rectification du 14 décembre 2010, s'élève à 1 413 065 €, selon le détail indiqué ci-après :

	<b>Montant droits 2007-2009</b>	<b>Majoration</b>	<b>Intérêts de retard</b>	<b>Total</b>
Impôt sur les sociétés	884 020	353 608	77 416	1 315 044
Participation des employeurs à l'effort de construction	45 901	18 359	3 439	67 699
Taxe d'apprentissage	11 872	9 531	893	22 296
Contribution additionnelle	4 274	3 431	321	8 026
Montant de la rectification	946 067	384 929	82 069	1 413 065

Selon la chambre, et sous réserve de l'appréciation souveraine du juge fiscal, les faits difficilement contestables que la gestion d'un port constitue un service public industriel et commercial (CAA Bordeaux, 4 mars 2004, Régie du port de plaisance de La Rochelle, n°03BX00795), que les services proposés aux plaisanciers ne constituent pas des services indispensables à la satisfaction des besoins collectifs des habitants de la commune, que l'exploitation du port de La Grande-Motte concurrence les activités d'autres ports voisins assujettis à ce type d'impôts, conduisent à considérer que l'activité du port rentre dans le champ d'application de l'impôt sur les sociétés et des impôts annexes tels la taxe d'apprentissage ou la participation des employeurs à l'effort de construction.

La chambre constate que l'administration fiscale propose également des rectifications à l'encontre du palais des congrès, des équipements sportifs et des parkings payants, lesquels apparaissent également, en l'état actuel de la jurisprudence, comme des services publics industriels et commerciaux.

### **4.3. Une situation financière et budgétaire équilibrée**

La gestion du port est suivie dans un budget annexe au budget principal de la commune. Ce budget retrace l'ensemble des ressources et des charges du port de plaisance.

Entre 2005 et 2009, les produits réels de fonctionnement sont passés de 3,5 M€ à 3,8 M€, soit une augmentation de 10 %. Les principales recettes de fonctionnement sont issues de la vente d'autorisations d'amarrage qui ont rapporté 2,57 M€ en 2009 (dont 2,28 M€ pour les seules autorisations annuelles). Les recettes issues de l'aire de carénage (manutentions, locations d'emplacement de carénage, locations de tins ou de bers de calage...) se sont élevées à 0,3 M€. Les produits issus de la revente de carburants via la station d'avitaillement se sont élevés à 0,49 M€ en 2009. Or, la station d'avitaillement est, depuis avril 2010, gérée en délégation de service public. Le délégataire versera une redevance pour partie forfaitaire et pour partie assise sur le volume des ventes. Les autres recettes du port sont issues des contrats d'amodiation et des autorisations d'occupation temporaire du domaine public (0,3 M€ en 2009).

Les charges réelles de fonctionnement sont passées de 2,4 M€ à 3,3 M€ entre 2005 et 2009, soit une augmentation de 39 % sur la période. Cette augmentation est due, pour 0,5 M€, à la constitution de provisions relatives à la fiscalité. Elles se répartissent, en 2009, de manière équivalente entre les charges à caractère général (1,3 M€ dont 0,43 M€ pour l'acquisition de carburants pour la station d'avitaillement), les charges de personnel (1,1 M€) et les dotations aux amortissements et provisions (1,2 M€). Il est à noter que le port a acquitté 0,15 M€ au titre de la taxe professionnelle et 0,24 M€ au titre de la taxe foncière en 2009.

L'effet de ciseau lié à l'augmentation de 10 % des produits réels de fonctionnement sur la période alors que les charges réelles de fonctionnement ont progressé de 39 % dans le même temps, a généré une baisse de la capacité d'autofinancement qui est passée de 0,91 M€ en 2005 à 0,42 M€ en 2009.

De nombreux investissements et travaux ont permis de faire croître l'actif brut de 10 M€ en 2005 à 14,5 M€ en 2009 (soit + 45 %). Les montants des travaux se sont élevés respectivement à 1,07 M€ en 2005, 1,67 M€ en 2006, 1,29 M€ en 2007, 0,50 M€ en 2008 et 1,78 M€ en 2009, soit une moyenne annuelle de 1,26 M€ sur la période.

Un plan pluriannuel d'investissement (2004-2013) sur les équipements portuaires a été élaboré par le Service Maritime et de Navigation du Languedoc-Roussillon (SMNLR) dans le cadre d'une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Ce programme prend en compte le degré d'urgence des interventions et les possibilités de financement communiquées par l'ordonnateur (un million d'euros HT par an). Les principaux travaux inscrits dans le programme de réhabilitation sont la réfection des pontons (D, B, E, F, A et C / environ 700 K€ HT chacun), la réfection des quais (quai technique, quai Sud, quai Nord / 920 K€ HT), des travaux de réfection sur les digues (760 K€ HT) et la pose d'anodes sur les quais (900 K€ HT).

Compte tenu de l'assujettissement probable à l'avenir du port à l'impôt sur les sociétés (environ 0,3 M€ par an<sup>5</sup>), ce qui va sensiblement impacter son résultat d'exploitation, la chambre appelle l'attention de l'ordonnateur sur le fait que le port va devoir rechercher d'autres ressources pour maintenir son effort d'investissement à hauteur d'un million d'euros par an dans le cadre de son plan pluriannuel d'investissement, document qui peut cependant être ajusté en fonction notamment des financements disponibles. La commune évalue cet impact à un niveau moindre, estimant que le montant des impôts commerciaux 2010 ne serait que de 30 000 €, suite à une baisse significative du résultat d'exploitation.

#### **4.4. Une fiabilité des comptes légèrement perfectible**

Évaluées en fin d'exercice, les provisions sont destinées à couvrir des risques et des charges nettement précisés quant à leur objet, dont la réalisation est incertaine, mais que des événements survenus ou en cours rendent probables. Elles doivent être réajustées au fur et à mesure de la variation des risques et, éventuellement, des charges.

Des provisions ont été constituées au niveau du budget annexe du port de plaisance pour les risques d'impayés et les litiges liés aux différents contentieux en cours. La provision principale concerne le litige fiscal lié au redressement sur l'impôt sur les sociétés et les impôts annexes. Elle s'élève à 0,9 M€.

La chambre observe que, si cette provision couvre, au stade actuel de la proposition de rectification, le principal du redressement, elle demeure insuffisante dans la mesure où elle ne prend pas en compte les pénalités et les intérêts de retard.

Dans le double souci du respect du principe budgétaire de spécialité et de dégagement de marges de manœuvre, la commune a décidé, à compter de 2010, de refacturer certaines prestations du budget principal aux budgets annexes. Selon une jurisprudence bien établie, la redevance acquittée par les plaisanciers doit constituer une contrepartie des prestations fournies à ces derniers.

La chambre relève par ailleurs que le rattachement des coûts de l'organisation du Trophée Clairefontaine au seul budget du port est discutable – nonobstant le fait que cette manifestation nautique est entièrement organisée et disputée sur le plan d'eau portuaire – dans la mesure où cette régate apparaît davantage comme une opération publicitaire et commerciale bénéficiant à l'ensemble de la station balnéaire qu'un service rendu aux plaisanciers.

Enfin, le projet de rattachement des frais de l'organisation biennale du salon du multicoque, lequel se tiendra à La Grande-Motte pour la première fois en 2011, relève des mêmes interrogations, cette manifestation permettant avant tout de doper l'activité hôtelière de la commune.

#### **4.5. La gestion des autorisations d'amarrage**

Le port de La Grande-Motte comporte deux ports : un port principal situé au cœur historique de la cité et un port plus confidentiel situé sur l'étang du Ponant (Port Grégau).

Si Port Grégau est un petit port d'une capacité de 150 emplacements, le port principal s'étend sur un plan d'eau d'environ 23 hectares et dispose de 19 pontons et de 2 quais d'amarrage, ce qui en fait, avec 1 538 anneaux, le cinquième port de Languedoc-Roussillon derrière ceux de Port Camargue, du Cap d'Agde, de Saint-Cyprien et de Palavas. En raison de travaux quasi permanents sur les pontons, cette capacité théorique est rarement la capacité réelle du port. Ainsi en 2009, le port comprenait 1 397 postes disponibles pour une occupation de 1 334 bateaux (taux d'occupation de 95,5 %). En janvier 2010, la capacité réelle avait légèrement progressé pour s'élever à 1 416 places.

En 2009, le port principal recensait 1 300 abonnements annuels et 150 abonnements saisonniers. Le nombre d'amarrages affectés aux plaisanciers en escale est fixé à 10 % de la capacité

<sup>5</sup> Montant moyen des impôts commerciaux réclamés par l'administration fiscale hors majoration et intérêts de retard.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Commune de La Grande-Motte (34)*

d'accueil du port. Selon les informations communiquées par la commune, le nombre de plaisanciers en liste d'attente pour obtenir un emplacement annuel a oscillé entre 400 et 600 sur les années 2005 à 2010. Les demandes d'admission les plus nombreuses concernent les bateaux de type 5 (9,51 m à 11 m) à 7 (13,01 m à 15 m).

Si le règlement sur les autorisations d'occupation des postes d'amarrage définit le nombre de postes d'amarrage réservés aux escales, les équipements des emplacements mis à disposition, les modalités de détermination de l'emplacement mis à disposition par l'autorité portuaire, la durée de l'autorisation, le principe de la redevance due pour l'occupation du poste d'amarrage, les conditions d'utilisation de l'emplacement et de ses accessoires, les conditions et modalités de retrait de l'autorisation, il reste en revanche totalement muet sur les conditions d'attribution du poste d'amarrage, ne décrivant ni la procédure ni aucun des critères de sélection. Il précise expressément que le bénéficiaire d'un droit d'amarrage ne peut ni le céder, ni le concéder, ni le transférer à un tiers. Cependant, en cas de vente du bateau, si celui-ci est amarré depuis au moins 2 ans, dans le cadre d'occupations annuelles, le vendeur peut, dès lors qu'il est à jour de sa redevance et par demande écrite, faire part de son souhait de voir l'acheteur bénéficier du droit d'occupation du poste où est amarré le bateau en vente.

Dans la pratique, l'attribution des autorisations de postes d'amarrage à l'année se fait selon la procédure suivante : le plaisancier adresse une demande de poste d'amarrage. S'il est déjà titulaire d'une autorisation d'amarrage et que son dossier est complet, il obtient une nouvelle autorisation. S'il ne l'est pas, la demande est instruite en distinguant plusieurs catégories selon l'origine du demandeur :

- les « reprises de contrat », c'est-à-dire les demandes présentées par un plaisancier devenu acquéreur d'un bateau dont l'ancien propriétaire était titulaire d'une autorisation annuelle d'occupation ;
- les « demandes de professionnels grands-mottois », c'est-à-dire les demandes d'anneaux présentées par les vendeurs de bateaux grands-mottois, lesquels disposent, au demeurant, d'amodiations sur le domaine portuaire ;
- les « listes d'attente », c'est-à-dire tous ceux et toutes celles qui veulent bénéficier d'un emplacement pour la première fois dans le port et qui ne sont pas acquéreurs d'un bateau d'occasion auprès d'un plaisancier titulaire d'un anneau dans le port ni d'un bateau neuf acquis auprès d'un revendeur grand-mottois ;
- les « nouveaux contrats suite à changement de bateaux », c'est-à-dire les plaisanciers déjà titulaires d'un emplacement qui demandent à bénéficier d'un emplacement de taille différente.

Le tableau ci-après, établi à partir des informations communiquées par la commune, fait état des nouveaux bénéficiaires d'autorisation d'amarrage en les distinguant selon les critères précédemment décrits.

	2009	2010	Part moyenne renouvellements	Taux de renouvellement
Liste d'attente au 1er janvier	607	587		
Nombre de contrats annuels	1 325	1 325		
Nouveaux contrats suite à changement de propriétaires	95	81	54,66	6,64
Nouveaux contrats suite à acquisition d'un bateau auprès d'un professionnel grand-mottois	33	28	18,94	2,30
Nouveaux contrats issus de la liste d'attente	1	22	7,14	0,87
Nouveaux contrats suite à changement de bateau	26	36	19,25	2,34
Total	155	167	100,00	12,15

Il ressort de la lecture de ce tableau que :

- la solution la plus efficace pour trouver une place au port consiste à acheter un bateau à un propriétaire bénéficiaire d'un droit d'amarrage. Plus d'un nouveau contrat sur deux (55 %) bénéficie à ce type d'acquéreurs ;
- le nombre de primo-occupants acquéreurs d'un bateau auprès d'un marchand grand-mottois oscille autour de 30 par an. Il est toujours supérieur à celui des primo-occupants issus de la liste d'attente ;
- sous un nombre apparemment élevé de renouvellements de contrats (155 et 167 par rapport à 1 325 anneaux à l'année), le nombre de nouveaux primo-occupants issu de la liste d'attente est extrêmement faible (1 en 2009 et 22 en 2010).

La chambre observe que les conditions dans lesquelles les postes d'amarrage à l'année sont attribués manquent de transparence. La commune indique à cet égard que l'attribution des autorisations d'amarrage fait l'objet d'une procédure interne écrite, décrite dans une charte (document intitulé « projet de charte ») dont le projet a été exposé au conseil portuaire en 2004. La chambre recommande en conséquence, au titre des bonnes pratiques, la publication de ce document définissant les critères d'attribution des anneaux et l'instauration d'une commission consultative.

#### **4.6. La redevance**

L'occupation du domaine public portuaire, que ce soit sous la forme d'un poste d'amarrage, d'un quai technique, de contrats d'occupation de longue durée de terre-pleins à des fins commerciales, de terrasses commerciales ou toute occupation, donne lieu au paiement d'une redevance, perçue par l'autorité portuaire.

Les tarifs sont fixés tous les ans par le conseil municipal, les tarifs 2010 ayant été adoptés par délibération en date du 17 décembre 2009. La grille distingue par catégorie de bateaux plusieurs types de tarifs : contrat à l'année, abonnement saison d'avril à septembre, emplacement à la journée à la semaine ou au mois, les montants de ces trois derniers variant selon différentes périodes de l'année. Pour les contrats à l'année, les montants s'échelonnent de 890 euros pour les bateaux de catégorie 1 (longueur de coque de 0 à 5 mètres et largeur maximale de 2,50 mètres) à 5 699 euros pour les bateaux de catégorie 9 (longueur de coque de 18,01 à 24 mètres et largeur maximale de 7 mètres). Les catamarans se voient appliquer une majoration de coefficient 1,5. A Port Grégau, une redevance unique et semestrielle de 494 euros a été instaurée.

La redevance demandée comprend l'usage du poste d'amarrage, la fourniture de l'eau nécessaire au remplissage des réservoirs du bateau et au lavage de celui-ci et celle de l'électricité nécessaire à la recharge des batteries et à l'éclairage du bateau.

#### **4.7. Le projet d'extension du port**

La commune nourrit un projet d'extension du port actuel en pleine mer de 800 anneaux supplémentaires. Selon les informations communiquées par la commune, le coût moyen envisagé stricto sensu s'élèverait entre 20 000 et 30 000 € par anneau.

Si la création d'anneaux supplémentaires permet de répondre à la demande locale, l'objectif du projet est beaucoup plus vaste. Il s'agit d'optimiser les conditions d'accueil des plaisanciers et d'attirer une clientèle davantage « haut de gamme ». Dans cette optique, ce projet prévoit également un réaménagement profond du port existant et une plus forte intégration dans l'urbanisation de la ville. Le projet comprend plusieurs tranches de travaux. Sur le secteur 1, l'agrandissement de la zone technique existante avec le remblaiement du bassin intérieur de 8 000 m<sup>2</sup> existant, le déplacement de la station d'avitaillement, le déplacement du bâtiment de la capitainerie dans le nouveau bassin portuaire. Les travaux sur le secteur 2 devront permettre de redéfinir les centralités dans le centre ville en redéfinissant

l'articulation entre le port et la ville. Un équipement public fort, le théâtre de la mer sera au centre du projet. L'offre de parking pour le port ou le centre ville sera complétée par la création d'un parking souterrain. L'actuel centre commercial « Forum » laissera la place à un espace commercial plus attractif.

Le troisième secteur dont l'aménagement est projeté est celui des quais du port de plaisance qui contribuent à la liaison des plages Est et Ouest. Ce projet permettra notamment de restituer le quai Georges Pompidou aux piétons, de redistribuer les places de stationnement et d'assurer la continuité commerciale entre le centre Miramar et le quai Georges Pompidou.

Le coût global des trois secteurs avoisine les 74 millions d'euros. La chambre observe que la présentation du projet de réaménagement du port ne mentionne pas les modalités de financement. Elle attire à cet égard l'attention de la commune sur le fait que le financement de l'extension du port ne peut être mis à la charge des actuels bénéficiaires d'emplacement (CE, 2 février 1996, Centre nautique et touristique de Lacydon, n°149427) ainsi que sur les risques liés au refus éventuel de cette extension eu égard à l'impact attendu au niveau de l'érosion du trait de côte suite à la modification des courants marins.

## 5. LES PLAGES

### 5.1. La concession Etat-commune

Par arrêté préfectoral en date du 7 novembre 2002, l'Etat a concédé à la commune de La Grande-Motte « *l'équipement, l'entretien et l'exploitation* » des plages naturelles pour une durée de 15 ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003. L'ensemble des plages concédées représente une superficie de 32 hectares et un linéaire de 4 360 mètres.

Le cahier des charges de la concession stipule que le public aura un libre accès aux plages depuis la terre comme depuis la mer, que la commune est autorisée à implanter des activités saisonnières du 1<sup>er</sup> avril au 30 septembre en différentes zones délimitées de manière extrêmement précise au plan annexé au cahier des charges. Dans 16 zones d'une surface globale de 1,5 hectare (15 000 m<sup>2</sup>), soit 4,69 % de la surface globale des plages concédées, la commune peut installer des activités de location de matériels (cabines, matelas, parasols, jeux de plage et jeux d'enfants, activités sportives et d'animation) ainsi que tout autre matériel destiné à l'exploitation des baignades avec ou sans activité de restauration. Elle peut également y consentir des amodiations réglementées par des sous-traités d'exploitation. Toutefois, les activités de restauration, limitées à 6 zones identifiées et désignées sous le vocable de « grande buvette », n'y sont autorisées que sous certaines conditions, notamment que la restauration constitue une activité annexe à l'exploitation des baignades. En dehors des zones définies sur les plans, le public peut librement stationner et installer des sièges, parasols et matelas. La commune est tenue en fin de chaque saison balnéaire, ou au plus tard au 15 octobre, de faire enlever les installations saisonnières implantées sur la plage et de faire procéder à la remise en état des lieux au droit des installations enlevées.

Conformément à l'article 16 du cahier des charges du traité de concession, la commune verse une redevance annuelle à l'Etat. Le montant annuel moyen de la redevance versée par la commune s'élève à 16 483 € sur la période 2005-2009.

Selon l'article 13 du cahier des charges de la concession Etat-commune, la commune devrait établir annuellement un compte spécial retraçant les recettes et les dépenses relatives à l'exploitation de la concession. La commune n'établit pas ce rapport annuel. Même si l'Etat ne demande pas ce document, la chambre considère que sa production pourrait constituer un outil intéressant de réflexion pour la commune.

L'article 14 du cahier de charges de la concession Etat-commune stipule que les « *recettes tirées de la concession sont exclusivement employées à couvrir les dépenses relatives à l'exploitation, à l'entretien, à l'amortissement et au renouvellement des installations et du matériel, ainsi qu'à la constitution d'un fond de réserve* ». Les annexes des comptes administratifs 2005 à 2009 comprennent

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Commune de La Grande-Motte (34)*

un tableau synthétique, intitulé « plages techniques et sécurité », où figurent de nombreuses rubriques comme des dépenses d'investissement (jet-ski, scooter des mers, postes radio, jumelles, embarcations), des dépenses de salaires, (salaires bruts, charges sociales, saisonniers sécurité plage, saisonniers nettoyage plage), des charges diverses de fonctionnement courant (eau, rechargement en sable, redevance reversée à l'Etat, balisage et débalisage, carburants, entretien des véhicules de plage, vacation des MNS, etc.). En recettes, la redevance acquittée par les sous-concessionnaires constitue la ressource quasiment intégrale de cette activité.

	2005	2006	2007	2008	2009
Investissement	32 079	32 079	25 692	0	11 259
Salaires	264 094	235 079	55 993	62 168	65 629
Bâtiments	56 296	72 683	55 851	46 101	44 412
Autres	205 441	179 479	127 358	152 768	137 209
Transfert nettoyage communauté de communes			259 277	259 277	259 277
Total charges	557 910	519 320	524 171	520 314	517 786
Recettes	411 682	401 177	444 884	435 834	477 597
Résultat analytique	-146 228	-118 143	-79 287	-84 480	-40 189

Comme le montre le tableau ci-dessus, le bilan budgétaire est négatif pour la commune, ce qui ne lui permet pas de constituer un « fonds de réserve ».

Selon l'article 11 du traité de concession (entre l'Etat et la commune), un « registre destiné à recevoir les réclamations des personnes » doit être ouvert, ce qui n'a été fait que récemment, au premier semestre 2011, comme l'indique la commune.

## 5.2. Les sous-traités d'exploitation

La commune a choisi de confier l'exploitation des 16 lots de location de matériel (avec ou sans « grande buvette ») à des entrepreneurs privés. A cet effet, elle a lancé une première procédure de délégation de service public pour la période 2003-2007 et une seconde procédure identique pour la période 2008-2012. La comparaison des deux procédures laisse apparaître un tassement de la concurrence, préjudiciable aux intérêts de la commune.

Le nombre de candidats (en comptabilisant les candidatures multiples sur plusieurs lots) ayant été admis à présenter une offre est passé de 41 lors de la première procédure à 24 lors de la seconde. Parallèlement, le nombre d'offres est passé de 34 à 24. Cinq lots n'enregistrent qu'une seule offre. Pour les lots « grande buvette », c'est-à-dire les lots les plus attractifs, le nombre d'offres reste très faible, quatre lots enregistrant deux offres et deux lots en enregistrant trois.

Si, pour les lots « grande buvette », lors de la première procédure, 4 concessions restaient aux mains de leurs précédents détenteurs tandis que deux autres changeaient de mains, lors de la seconde procédure, on enregistre un seul changement de titulaire. Si les deux sociétés qui avaient évincé les candidats sortants avaient proposé respectivement des redevances supérieures à ces derniers de 66 % et de plus de 20 %, en 2007, 11 offres sur 24 correspondent au minimum exigé par la commune et figurant au règlement de consultation. Quand les offres s'écartent de la redevance minimale, l'écart reste assez symbolique. Ainsi, pour les lots « grande buvette », l'écart est de 4,17 %.

A l'exception de deux lots, la commune a toujours retenu l'offre la plus élevée. Selon l'article 4 du règlement de consultation, le jugement des offres – des seules offres conformes à l'objet de la consultation – est effectué avec, par ordre d'importance décroissante, les critères suivants : qualité du projet d'aménagement et des installations, qualité des services ou prestations proposées, redevance proposée, qualification du personnel, cohérence des tarifs avec les prestations proposées. La chambre observe que les deux premiers critères, prépondérants dans le jugement des offres, sont des critères relativement subjectifs.



*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Commune de La Grande-Motte (34)*

Les conventions d'exploitation des lots de plages sont des conventions tripartites signées par les exploitants, le maire de la commune et le préfet. Etablies selon un modèle-type annexé au cahier des charges de la concession Etat-commune, elles prévoient de nombreuses obligations pour le sous-traitant. Ce dernier doit notamment respecter le règlement d'architecture pour implanter ses installations. Il ne peut disposer sur les lieux de son lot les matériels et installations temporaires destinés aux activités autorisées que du 1<sup>er</sup> avril au 30 septembre. Il doit libérer les lieux au plus tard le 15 octobre et procéder à la remise en état des lieux au droit des installations enlevées. Il doit laisser libre en permanence une bande d'au moins 5 mètres le long du rivage. Il ne peut développer que les activités autorisées selon le lot exploité sous peine de résolution immédiate du traité en cas de non respect. Il doit mettre à disposition des toilettes publiques, moyennant une participation n'excédant pas le prix pratiqué par la commune (à La Grande-Motte les toilettes publiques sont gratuites) et au moins une douche. Il doit nettoyer quotidiennement la partie de la plage qu'il occupe ainsi que ses abords. Il doit enfin porter clairement à la connaissance du public les tarifs en vigueur des services proposés.

Par lettre en date du 23 janvier 2008, le contrôle de légalité (exercé dans ce domaine particulier par la DDE / SATE<sup>6</sup>) a demandé à la commune de supprimer purement et simplement un paragraphe de l'article 3 des sous-traités signés avec les concessionnaires de grandes buvettes stipulant que « *Les animations musicales exceptionnelles feront l'objet d'une demande écrite adressée au service réglementation et commerce, mairie de La Grande Motte, 15 jours avant la date prévue par le sous-traitant. Quatre soirées maximum pourront être autorisées par la commune. Cela concerne notamment : - soirées d'ouverture et de fermeture du lot de plage ; -deux autres soirées événementielles dans la saison.* ». La préfecture justifiait cette décision en s'appuyant sur les nouvelles dispositions du décret du 26 mai 2006 qui indiquent que « *le concessionnaire est autorisé à occuper une partie de l'espace concédé pour y installer et exploiter des activités destinées à répondre aux besoins du service public balnéaire. Ces activités doivent avoir un rapport direct avec l'exploitation de la plage et être compatibles avec le maintien de l'usage libre et gratuit des plages, les impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques ainsi qu'avec la vocation des espaces terrestres avoisinants* ». Elle faisait valoir que les activités litigieuses, du fait de leur vocation restrictive, ne possédaient aucun caractère destiné à répondre aux besoins du service public balnéaire. La lettre d'observations insistait sur le fait que le maire devait empêcher le déroulement de telles soirées particulières et si besoin procéder à la résiliation des sous-traités en cas de non respect de cette règle par les plagistes.

La chambre observe que si la commune a obtempéré, modifiant les sous-traités exactement comme le lui demandaient les services préfectoraux, il s'agissait en réalité d'une attitude purement cosmétique, le maire délivrant par la suite – au coup par coup – des autorisations exceptionnelles pour l'organisation de telles manifestations (4 manifestations par lot sans compter la fête de la musique, le 14 juillet et la fête votive).

Les plagistes respectent les dates de montage et de démontage de leurs installations et de remise en état de leur lot.

Les services de l'Etat assurent différents types de contrôle sur le respect de leurs obligations par les sous-traitants. Il résulte de la lecture des rapports afférents que les principaux manquements constatés concernent les dépassements de surfaces autorisées et le non respect de la bande de 5 mètres qui doit être laissée libre pour assurer la libre circulation des baigneurs et autres usagers de la plage. Si les services de l'Etat réalisent également des contrôles au niveau des restaurants de plage en matière d'hygiène alimentaire et d'information correcte de la clientèle par les restaurateurs, la chambre a constaté que les différents manquements relevés, lesquels peuvent faire l'objet, selon leur gravité et leur domaine (hygiène ou consommation) de notifications d'information, rappels de réglementation, contre-visites, lettres de pré-injonctions ou lettres d'injonction, etc.), n'étaient pas portés à la connaissance de la commune. La communication de ces informations permettrait en effet à la commune de mieux être associée au contrôle des établissements dans la mesure où elle est également responsable du respect par les exploitants des différents règlements en matière d'hygiène alimentaire. La connaissance d'anomalies graves permettrait par ailleurs à la collectivité d'écarter certaines candidatures lors des

<sup>6</sup> DDE / SATE : direction départementale de l'équipement / service d'aménagement du territoire Est.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Commune de La Grande-Motte (34)*

procédures de renouvellement des sous-traités. Le préfet de l'Hérault a fait savoir à la chambre qu'il partageait cette analyse et que les modalités de l'information de la commune par ses services étaient à l'étude.

Des contrôles opérés par la commune, il ressort que celle-ci est amenée plus ou moins fréquemment à effectuer les rappels à l'ordre auprès des exploitants. Ceux-ci portent principalement sur le non respect du règlement d'architecture lors des remontages des installations d'une saison sur l'autre, les retards pour paiement de la redevance, la circulation de véhicules à moteur sur les plages, la non production du rapport annuel d'activités, la non production des documents administratifs avant le démarrage de chaque saison (extrait Kbis, attestation d'assurance en responsabilité civile et professionnelle, tableau des personnels affectés à la surveillance de la baignade) et le non respect des règlements en matière de bruit. La chambre observe que si la commune organise depuis de nombreuses années des réunions de concertation avec les plagistes pour remédier à ces difficultés, les résultats ne semblent pas à la hauteur.

En effet, la chambre a pu constater que ces manquements perduraient de manière anormale. Ainsi, par exemple, si, chaque année avant le démarrage de la saison, la commune informe les exploitants du montant de la redevance annuelle et leur rappelle qu'ils doivent s'acquitter de son montant avant toute installation sur leur lot, le pointage des versements opérés par les exploitants en 2008, 2009 et 2010 laisse apparaître qu'aucun d'entre eux ne respecte cette obligation, la plupart acquittant leur redevance en plusieurs versements. Si la commune s'est engagée à émettre dorénavant des titres de recettes auprès des exploitants, la chambre rappelle toutefois que ces titres doivent être émis dans les conditions évoquées supra.

Si l'article 11 du cahier des charges du sous-traité stipule que l'exploitant doit produire annuellement un rapport contenant les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service, la lecture des rapports 2009 laisse apparaître que ces derniers sont, la plupart du temps, lacunaires et imprécis et se résument à la transmission soit du compte de résultat, soit d'une copie de la liasse fiscale (déclaration pour l'impôt sur les sociétés). La lecture de ces rapports ne permet pas d'avoir une vision convenable des caractéristiques de la saison (conditions météorologiques, évolution de la fréquentation, difficultés rencontrées, etc.), des capacités d'accueil des paillotes (nombre de matelas, de transats, de parasols, de couverts, etc.), du nombre de transats ou de parasols loués, du nombre de repas servis le midi et le soir, du chiffre d'affaires des différentes activités (location de matériel, buvette, restauration, services autres [massage, vente de vêtements]), de la nature des investissements réalisés, du nombre de personnels employés, du nombre d'incidents déplorés (surveillance de la baignade, soins apportés aux usagers de la plage, toxico-infections alimentaires, rixes, etc.), du prix des prestations et des services pratiqués (mercuriale).

La commune est dès lors dans l'incapacité de vérifier que les exploitants qui, pour emporter les lots, s'étaient engagés à faire des investissements de plusieurs centaines milliers d'euros sur une ou plusieurs saisons, ont tenu leurs engagements.

La chambre prend acte du récent courrier adressé le 21 avril 2011 par la commune aux exploitants, leur demandant de faire figurer dans leur rapport annuel d'activités l'ensemble des informations préconisées.

L'article 3 des sous-traités consacré à la nature des activités autorisées renvoie expressément au règlement de consultation, lequel précise les activités autorisées par lot. Ainsi pour les lots « grande buvette », les activités autorisées sont, d'une part, la location de matériel de bains de mer (parasols, matelas, transats) et d'engins de plage (type pédalos, planches à voile, kayak de mer) et, d'autre part, la restauration froide ou chaude avec ou sans service de table. Règlement de consultation et sous-traités indiquent clairement et respectivement que le développement de toute autre activité non prévue est interdit (rédaction du premier) ou entraîne la résolution immédiate de la présente convention (rédaction du sous-traité).

La chambre relève que les paillotes de type « grande buvette » ont développé des activités non prévues – et donc non autorisées – au sous-traité : vente de vêtements, repas d'affaires, mariages,

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Commune de La Grande-Motte (34)*

discothèques, massages, etc. Par ailleurs, l'organisation de « grandes 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, protégeant par des équipes de sécurité l'accès à ces espaces, semble constituer une anomalie au regard de la réglementation.

La chambre recommande à la commune de mettre en place des contrôles périodiques et fréquents pour surveiller de manière plus étroite le respect de leurs obligations par les exploitants.

### 5.3. Les redevances et le suivi des conventions d'exploitation

Le montant de la redevance versée par les exploitants est un montant forfaitaire déterminé en fonction de la nature de l'activité autorisée et de la taille du lot. Il est révisé annuellement sur la base d'une formule classique d'indexation. Les redevances acquittées par les sous-concessionnaires rapportent entre 400 000 et 450 000 € par an à la commune. Le tableau ci-après retrace les montants versés par chacun des concessionnaires sur la période 2005 à 2010 :

LOT	ACTIVITE	SURFACE	Montant redevance annuelle						
			2005	2006	2007	2008	2009	2010	
1	Location de matériel	600	4 000						
2	Location de matériel	600	16 307	8 000	8 644	13 200	14 581	14 581	14 581
3	Location de matériel	600	14 916	14 986	16 194	13 200	14 581	14 581	14 581
4	Location de matériel	600	25 005	25 123	27 147	15 000	16 569	16 569	16 569
5	Jeux de plage	200	4 022	4 041	4 367	4 500	4 970	4 970	4 970
6	Jeux d'enfants	1 000	19 743	19 836	21 435	22 000	24 302	24 302	24 302
7	Grande buvette	1 500	43 584	43 783	47 186	49 870	54 892	54 892	54 892
8	Grande buvette	1 500	72 226	72 559	78 282	49 870	54 892	54 892	54 892
9	Location de matériel	600	11 845	11 901	12 861	13 200	14 581	14 581	14 581
10	Location de matériel	600	11 845	11 901	12 861	13 200	14 581	14 581	14 581
11	Location de matériel	600				13 000	14 360	14 360	14 360
12	Location de matériel	600	Lot non attribué						
13	Grande buvette	1 500	43 584	43 783	47 186	51 870	57 102	57 102	57 102
14	Grande buvette	1 500	45 047	45 252	48 773	51 870	57 102	57 102	57 102
15	Grande buvette	1 500	43 633	43 832	47 239	51 870	57 102	57 102	57 102
16	Grande buvette	1 500	55 918	56 175	60 577	51 870	57 102	57 102	57 102

411 675	401 172	432 752	414 520	456 717	456 717
---------	---------	---------	---------	---------	---------

L'article L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques dispose que : « La redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation ». Sur cette base juridique, dans un rapport commun de janvier 2009 intitulé « Les difficultés d'application du décret relatif aux concessions de plage », le Conseil général de l'environnement et du développement durable et l'Inspection générale de l'administration préconisent de mieux prendre en compte la rentabilité des activités à caractère marchand. Ils proposent pour cela de mettre en place un lien direct entre le chiffre d'affaires réalisé et le montant de la redevance. La redevance domaniale pourrait ainsi être composée de trois parties différentes :

- une partie fixe correspondant à la surface occupée (c'est la contrepartie d'occuper le domaine public maritime) ;
- une partie variable, liée au chiffre d'affaires et correspondant à l'avantage financier tiré de l'exploitation du domaine public maritime (avec éventuellement un caractère progressif en fonction du chiffre d'affaires) ;
- une troisième part liée à la durée d'ouverture d'exploitation.

Selon les rapports d'activités adressés à la commune par les exploitants des six « grandes buvettes » au titre de l'année 2009, les montants des chiffres d'affaires déclarés vont de 628 000 € à 2 397 000 €. Quant aux résultats d'exploitation et résultats nets comptables, certains sont fortement déficitaires (- 100 000 €) tandis que d'autres sont fortement excédentaires (+ 150 000 €). On ne peut que s'étonner de résultats aussi disparates alors que les conditions d'exploitation sont quasiment identiques.

La chambre recommande à la commune de modifier le mécanisme de l'assiette de la redevance exigée des exploitants pour l'occupation du domaine public, comme exposé supra en introduisant une part variable assise sur l'activité économique et, dans ce cas, en prévoyant une pénalité conséquente en cas de redressement par l'administration fiscale.

Par ailleurs, compte tenu des anomalies relevées aux paragraphes précédents, la chambre recommande également à la commune :

- d'inclure dans les sous-traités des pénalités pour retard de paiement de la redevance (la part de la redevance forfaitaire restant quant à elle à payer avant l'ouverture de l'activité) ;
- de préciser le compte-rendu annuel d'exploitation afin de faire apparaître des éléments d'appréciation concrets (prix des différentes prestations, investissements réalisés, fréquentation, chiffres d'affaires ventilés par activités...) ;
- d'augmenter les différents types de contrôles relevant de sa responsabilité (notamment s'agissant du bruit et des empiètements sur l'espace public) ;
- d'assortir tout manquement de pénalités administratives d'un montant dissuasif ;
- de procéder à la résiliation des sous-traités en cas de manquements répétés, la commune pouvant, si elle le souhaite, exploiter en régie directe certains lots.

La commune indique que, compte tenu, d'une part, des problèmes soulevés par la chambre dans la mise en œuvre des sous-traités d'exploitation et, d'autre part, des évolutions réglementaires et de l'évolution des données économiques et environnementales dans ce secteur, elle s'est rapprochée des services de l'Etat pour réfléchir sur les conditions de mise en œuvre de la procédure de délégation de service pour la période restant à courir, soit 2013-2017. Selon ses précisions, il a été convenu qu'il était préférable qu'elle dépose un dossier de renouvellement pour la concession de plage qui la lie à l'Etat et qu'à cette occasion elle remette à plat les contrats avec les exploitants privés. La commune entend recourir à un cabinet d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'accompagner dans ce dossier.

## 6. LE CASINO

L'implantation d'un casino dans une commune fait systématiquement l'objet d'une convention de délégation de service public entre la commune et l'exploitant sur la base d'un cahier des charges, qui mentionne 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 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.

Le casino de La Grande-Motte est né avec la station en 1972. Depuis son ouverture au public, la gestion de cet établissement a été confiée à la SAS Casino de La Grande-Motte, immatriculée au registre du commerce et des sociétés de Montpellier le 28 février 1968. Cette société par actions simplifiée, au capital de 346 680 euros, appartient depuis 1998 à la Compagnie européenne de casinos, laquelle est passée sous le contrôle du Groupe Partouche en 2002. Le bâtiment qui accueille aujourd'hui le casino appartient au même groupe.

La commune et la SAS Casino de La Grande-Motte sont liées par un cahier des charges du 10 janvier 2008 établi pour une durée de 20 ans allant du 1<sup>er</sup> novembre 2008 au 31 octobre 2028. Le précédent cahier en date du 2 juillet 1998 liait les deux parties pour une durée de 10 ans du 1<sup>er</sup> novembre 1998 au 31 octobre 2008.

Par arrêté en date du 19 décembre 2008, le Ministère de l'intérieur a accordé à la SAS Casino de La Grande-Motte l'autorisation d'ouvrir au public, dans cet établissement, des locaux spéciaux distincts et séparés où peuvent être pratiqués les jeux de hasard suivants : roulette française (une table), black-jack (deux tables), roulette anglaise (deux tables), stud poker de casino (deux tables), texas hold'em poker (quatre tables) et machines à sous (160). L'autorisation est valable jusqu'au 31 octobre 2013. Un arrêté ministériel du 30 décembre 2009 remplace la roulette française par la boule (1 table) et porte le nombre de machines à sous autorisées de 160 à 275 (tout en précisant que seules 160 machines sont installées).

### **6.1. Une procédure de renouvellement de la concession de service public critiquable**

Par délibération en date du 28 juin 2007, le conseil municipal a décidé de renouveler la délégation de service public pour l'exploitation du casino dont le cahier des charges arrivait à échéance le 31 octobre 2008.

L'avis d'appel public à la concurrence a été publié le 9 juillet 2007 au Journal des casinos et le 10 juillet 2007 au Bulletin officiel des marchés publics (BOAMP). Il indique qu'il s'agit d'une procédure de « *concession de service public, selon les dispositions de la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 afin de retenir le concessionnaire qui sera chargé de l'exploitation du casino à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2008 pour une durée de 20 ans* ». La date limite de réception des candidatures a été fixée au 14 août 2007.

La commission de délégation de service public s'est réunie le 20 août 2007. Elle a retenu la candidature de la SAS Casino de La Grande-Motte, seule entreprise candidate. Par courrier en date du 21 août 2007, la SAS Casino de La Grande-Motte s'est vu transmettre le dossier de consultation comprenant la délibération du 28 juin 2007, le règlement de la consultation, le cahier des charges pour l'exploitation des jeux ainsi qu'un projet de bail pour un nouveau casino à construire, la date limite de présentation de l'offre étant fixée au 21 septembre 2007.

Réunie le 8 octobre 2007, la commission de délégation de service public a décidé de proposer de retenir l'offre de la SAS Casino de La Grande-Motte. La phase de négociation qui a suivi n'a pas conduit à apporter de modifications substantielles au cahier des charges.

Le rapport de présentation des résultats de la consultation relative à la concession pour l'exploitation du casino a été adressé aux conseillers municipaux le 27 novembre 2007. Par délibération en date du 13 décembre 2007, le conseil municipal a entériné la proposition du maire de confier la concession à la SAS Casino de La Grande-Motte et d'approuver le nouveau cahier des charges et a autorisé le maire à signer toutes les pièces afférentes à la procédure.

L'avis d'attribution de la délégation à la SAS Casino de La Grande-Motte a été publié au Journal des casinos et au BOAMP en décembre 2007. La SAS Casino de La Grande-Motte s'est vu notifier le cahier des charges le 8 janvier 2008.

La chambre observe que la formulation de l'objet-même de la consultation retenue dans l'avis d'appel public à la concurrence était insuffisamment claire pour comprendre que l'exploitation de la délégation était étroitement liée à la construction d'un nouveau casino. Seule la lecture du règlement de consultation, transmis une fois la sélection des candidatures opérée, permettait de comprendre qu'il y aurait un nouveau casino à construire et que le futur lauréat de la consultation bénéficierait d'un bail garanti avec le propriétaire. Par ailleurs, le cahier des charges imposait aux candidats éventuels de proposer un lieu d'exploitation en attendant la livraison du futur casino alors même qu'il n'existait aucune information sur la date de cette livraison.

La lecture du projet de bail laisse apparaître que le bailleur n'est autre que la SAS Partouche Immobilier, une société appartenant au Groupe Partouche, laquelle s'est vu délivrer un permis de construire pour un casino neuf sur un emplacement différent de l'existant, par arrêté du maire en date du 8 novembre 2007, donc antérieur à la délibération du conseil municipal du 13 décembre 2007, précitée, entérinant la décision de confier « la concession pour l'exploitation » du casino à la SAS Casino de La Grande-Motte.

La chambre observe que le choix de confier la construction du nouveau casino au Groupe Partouche a pu constituer un avantage pour la SAS Casino de La Grande-Motte, filiale de ce groupe, et fausser le jeu normal de la concurrence dans un secteur faiblement concurrentiel. Dans son offre transmise à la commune, la SAS Casino de La Grande-Motte présente en effet un projet de construction d'un établissement de nouvelle génération offrant une large palette de divertissements et d'activités dans un cadre haut de gamme avec un effort notable en matière d'animation et la création d'une salle de spectacle polyvalente avec gradins mobiles d'une capacité de 1 260 places. Le futur casino comprendra deux restaurants de 100 et 150 couverts, une salle de jeux de 1 250 m<sup>2</sup> comprenant 250 machines à sous et 2 pits de 10 tables de jeux. L'investissement, hors charge foncière, est évalué à 16 millions d'euros. Le projet envisage de faire passer le nombre de salariés de 135 à 180. Le contenu de l'offre de la SAS Casino de La Grande-Motte montre qu'il y a une confusion des genres entre constructeur, concessionnaire et exploitant.

La chambre observe en outre que le projet de bail ne comportait aucun élément sur le montant du loyer à acquitter. Or, l'absence d'une information aussi capitale au stade de la consultation a constitué un manque de transparence pour les candidats éventuels n'appartenant pas au Groupe Partouche. Il est à noter que le bail signé entre la SAS Casino de La Grande-Motte et la SAS Partouche Immobilier fait état d'un loyer annuel d'un montant de 1,5 million d'euros.

## **6.2. Une délégation de service public insuffisamment encadrée**

Deux cahiers des charges en date des 2 juillet 1998 et 10 janvier 2008, établis respectivement pour des durées de 10 et 20 ans, régissent les rapports de la commune et du casinotier pendant la période sous revue.

Ces deux cahiers des charges ont pour point commun l'imprécision, voire l'absence, de certaines clauses. Ainsi, à titre d'illustration, le cahier de juillet 1998 ne mentionne pas explicitement l'objet de la délégation. Dans aucun des deux cahiers, il n'y a de dispositions en matière de pénalités, de conditions de paiement de la redevance, de tarification (notamment des activités annexes), de modalités de contrôle par le délégant.

A l'absence d'engagement contractuel sur la date de livraison du nouvel établissement, la commune précise que le projet de construction du nouvel établissement aurait pris du retard en raison des difficultés financières que connaît le Groupe Partouche. La livraison de l'équipement serait prévue pour le mois de juin 2012. S'il est vrai que le monde des casinos traverse une importante crise économique, la situation de chaque exploitant doit s'apprécier au cas par cas, même lorsqu'un casino appartient à un grand groupe. Il convient de rappeler que, d'un montant de 346 680 euros, le capital social de la SAS Casino de La Grande-Motte est constitué de 23 112 actions d'une valeur unitaire de 15 €. L'examen des comptes sociaux de la société présentés à la commune permet de constater que la SAS Casino de La Grande-Motte a enregistré des dividendes records pendant des années. Ainsi, les dividendes servis par action au titre des exercices 2005-2006, 2006-2007, 2007-2008 et 2008-2009 ont été respectivement de 190 euros, 112 euros, 77 euros et 48 euros. En dépit d'une très forte érosion, ces taux de rémunération sont largement supérieurs à de nombreux produits que l'on peut rencontrer sur les marchés financiers.

L'article L. 2333-57 du code général des collectivités territoriales prévoit que 50 % des recettes « supplémentaires » du casino dégagées par l'instauration d'un nouveau barème doivent être affectés à des travaux d'investissement ayant pour objet d'augmenter le pouvoir attractif de l'établissement ou de la commune. La chambre observe que le cahier des charges exclut de manière étonnante la commune du bénéfice de cette disposition. Un avenant en date du 3 mai 2000 prévoit par

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Commune de La Grande-Motte (34)*

ailleurs expressément que les sommes précédemment mises en réserve à ce titre resteront acquises à la société délégataire pour amortir les investissements effectués par cette dernière lors de la réalisation du permis de construire antérieur au présent cahier des charges.

Dans le cadre du cahier des charges, le casino s'est engagé à contribuer au développement touristique de la station. Dans ce but, il prend à sa charge des dépenses d'animation de la commune à hauteur de 76 224,50 € TTC. Il est expressément prévu que cette somme est réservée à financer des spectacles de qualité choisis librement par la municipalité ou l'office municipal de tourisme et que les factures sont à adresser directement au casino. Dans le cahier des charges 2008, ce montant a été porté à 100 000 € TTC. Le casino a versé à l'office municipal de tourisme 84 914 euros en 2005, 86 530 euros en 2006, 87 574 euros en 2007, 90 295 euros en 2008 et 100 000 euros en 2009. Ces sommes ont servi principalement à financer le carnaval et les feux d'artifice. La chambre invite les parties à faire transiter les subventions versées par le casino par le budget de la commune dans un souci de plus grande transparence.

Le cahier des charges indique en outre que le casinotier s'est engagé « à *maintenir les efforts effectués jusqu'à ce jour dans le domaine culturel, artistique et de l'animation* ». La chambre observe que cette animation artistique et musicale proposée, laquelle est composée principalement de soirées thématiques, vise davantage à attirer et fidéliser la clientèle du casino qu'à participer à l'animation culturelle de la commune.

Le casino emploie environ 140 personnes. Dans le cadre du cahier des charges, le casinotier s'est engagé à embaucher, à capacités professionnelles identiques, son personnel parmi les habitants de la commune. Selon le rapport annuel établi par l'exploitant, 9 personnes auraient été embauchées dans le cadre de cette disposition en 2005-2006 et 2006-2007, 4 personnes en 2007-2008 et 8 personnes en 2008-2009.

A la différence du précédent, le nouveau cahier des charges prévoit expressément la production par le délégataire d'un rapport annuel d'activités de la concession. Il s'appuie explicitement sur les dispositions des articles L. 1411-3 et R. 1411-7 du code général des collectivités territoriales. Ces rapports ont été soumis au conseil municipal pour approbation. Si un effort sur le contenu de ces documents a été fait depuis l'exercice 2005-2006, il apparaît néanmoins que le rapport est constitué principalement de la compilation de documents existants (dénomination de la société, actionnariat, composition du conseil d'administration, nom du commissaire aux comptes, extrait Kbis, cahier des charges de la délégation et de ses avenants, arrêtés ministériels autorisant la pratique des jeux de hasard au casino de La Grande-Motte, composition du comité de direction, une cinquantaine de pages de comptes annuels comprenant le bilan synthétique, le compte de résultat synthétique, le détail du bilan, le détail du compte de résultat, la capacité de financement, les soldes intermédiaires de gestion et leurs détails, la méthodologie comptable, le détail des postes « complexes » tels amortissements, provisions, charges constatées d'avances, état des créances, variations de stocks, etc.). L'analyse des conditions d'exécution de la délégation et de leur évolution y occupe une place secondaire.

La chambre observe que la commune, qui au demeurant n'effectue aucun contrôle de son niveau sur place, se désintéresse à tort de ce rapport et de son contenu, son seul intérêt étant limité manifestement au reversement du produit brut sur les jeux. Dans ces conditions, il ne faut pas s'étonner que les rapports de présentation du maire au conseil municipal pour l'approbation du rapport du délégataire soient très laconiques et se limitent généralement à reprendre les principaux agrégats du rapport du commissaire aux comptes. La chambre estime que ces rapports gagneraient à être étoffés, notamment en explicitant davantage l'articulation entre le reversement opéré par le casinotier et les produits encaissés par la commune, les exercices comptables de la commune et du délégataire étant différents.

La chambre observe que, si le casino fait l'objet d'un certain nombre de contrôles par les services de l'Etat ou bien des organismes sociaux, la commune n'est destinataire d'aucun des rapports des services de l'Etat. La mise à disposition des informations contenues dans ces rapports permettrait à la commune, au niveau du suivi de l'exécution de la délégation, de s'investir pleinement dans la surveillance de cette exécution en vérifiant notamment la mise en œuvre des mesures correctives en cas

de dysfonctionnements relevés. La commune reconnaît n'opérer aucun contrôle sur place relevant de son domaine de compétence.

### 6.3. La dépendance de la commune aux recettes du casino

Les différents cahiers des charges régissant les rapports entre la commune et le casinotier fixent le taux de prélèvement sur le produit brut des jeux à 15 %, soit le niveau maximal autorisé par la réglementation. A ce montant, il convient de rajouter le reversement de 10 % opéré par l'Etat sur sa propre part de prélèvement.

Le tableau ci-dessous montre l'impact du produit des jeux (les 15 % + les 10 %) sur les recettes réelles de fonctionnement du budget principal de la commune :

#### Impact du produit des jeux sur les recettes du budget principal de la commune

	2005	2006	2007	2008	2009
Recettes réelles de fonctionnement (en M€)	22,94	23,51	23,17	23,78	23,86
Produits de la fiscalité (en M€)	16,09	16,31	15,60	16,32	16,30
Produits des jeux (en M€)	3,98	3,69	3,30	3,20	2,50
PDJ/RRF (en %)	17,35	15,70	14,24	13,46	10,48
PDJ/Produit de la fiscalité (en %)	24,74	22,62	21,15	19,61	15,34

Le prélèvement sur le produit des jeux constitue pour la commune une ressource majeure. Le produit des jeux passe de 3,98 M€ en 2005 à 2,50 M€ en 2009, soit une diminution de 1,48 M€ sur la période (ou 37,19 %). En 2010, le montant du produit des jeux a reculé à 2,37 M€. La part du montant du prélèvement rapportée aux recettes réelles de fonctionnement de la commune est ainsi passée de 17,35 % en 2005 à 10,48 % en 2009, soit une moyenne de 14,24 % sur la période. Rapportée aux seuls produits de la fiscalité, cette part est passée de 24,74 % en 2005 à 15,34 % en 2009, soit une moyenne de 20,69 % sur la période.

La baisse du produit des jeux encaissé par la commune a pour origine non seulement des facteurs externes comme l'interdiction de la cigarette dans les lieux recevant du public, la mise en place de contrôles à l'entrée du casino, la crise économique et l'ouverture des jeux en ligne, mais également des facteurs locaux, plus particulièrement la concurrence des casinos du Grau-du-Roi (ouverture en juillet 2006 d'un nouvel établissement) et de Palavas qui sont plus attractifs.

**Délibéré à la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon le 19 juillet 2011.**



<b>LISTE DES ABREVIATIONS UTILISEES</b>
---

CAA	cour administrative d'appel
CAF	capacité d'autofinancement
CCAS	centre communal d'action sociale
CE	Conseil d'Etat
CSFNAL	contribution supplémentaire au fonds national d'aide au logement
DGF	dotation globale de fonctionnement
FCTVA	fonds de compensation de la TVA
HT	hors taxes
INSEE	institut national de la statistique et des études économiques
MNS	maître nageur sauveteur
OPHLM	office public d'habitations à loyer modéré
PDJ	produit des jeux
RAFP	retraite additionnelle de la fonction publique
RCS	registre du commerce et des sociétés
RRF	recettes réelles de fonctionnement
SAS	société par actions simplifiée
SIRET	système d'identification du répertoire des établissements
SIVOM	syndicat intercommunal à vocations multiples
SPS	sécurité protection santé
TF	taxe sur le foncier bâti
TFNB	taxe sur le foncier non bâti
TH	taxe d'habitation
TTC	toutes taxes comprises
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
UHF	ultra haute fréquence

**Réponse de l'ordonnateur aux observations définitives en application de l'article L. 243-5  
du code des juridictions financières**

**Une réponse enregistrée :**

**- Réponse du 29 août 2011 de Monsieur Stéphane ROSSIGNOL, maire de la commune  
de La Grande-Motte**

**Article L. 243-5 du code des juridictions financières, 4<sup>ème</sup> alinéa :**

**« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».**