



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SANS RÉPONSE

COMMUNE DE SANGATTE
(Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 9 juillet 2019.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS.....	3
INTRODUCTION.....	5
1 PRÉSENTATION ET ENVIRONNEMENT DE LA COMMUNE	6
1.1 Présentation générale	6
1.2 Les relations avec les intercommunalités	6
1.3 Les mutualisations	7
2 L'INFORMATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES	8
2.1 L'information financière	8
2.1.1 L'information financière de l'assemblée délibérante	8
2.1.2 La mise en ligne des documents d'information budgétaire et financière	8
2.1.3 La transmission dématérialisée des documents budgétaires et des pièces comptables	9
2.2 La fiabilité des comptes	9
2.2.1 Les prévisions budgétaires.....	9
2.2.2 L'inventaire physique et l'état de l'actif.....	9
3 LA SITUATION FINANCIÈRE.....	11
3.1 L'analyse rétrospective du budget principal	11
3.1.1 La section de fonctionnement.....	12
3.1.2 La section d'investissement	17
3.2 Le refinancement des deux emprunts à risque	19
3.2.1 Les motivations de la renégociation	19
3.2.2 Les renégociations successives des emprunts E3 et F6	20
3.2.3 L'intervention du fonds de soutien de l'État pour les emprunts E3 et F6	20
3.3 L'endettement au 31 décembre 2018.....	23
3.4 L'absence de prospective financière	24
4 LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE TOURISTIQUE	25
4.1 La mise en œuvre locale	25
4.1.1 Les équipements structurants.....	25
4.1.2 Les instruments de pilotage locaux.....	25
4.1.3 La gestion des équipements structurants	27
4.1.4 La mise en concurrence du camping des « Noires Mottes ».....	32
4.1.5 Le projet de l'écovillage balnéaire de la porte des 2 caps – Plaine de loisirs	35
4.2 L'accompagnement intercommunal de l'écovillage balnéaire	36
4.2.1 Un faisceau d'indices caractérisant le caractère intercommunal de l'opération.....	36
4.2.2 Les compétences de la communauté d'agglomération du Calaisis.....	39
ANNEXE. SUIVI DES OBSERVATIONS ANTÉRIEURES	42

SYNTHÈSE

Classée commune touristique par arrêté préfectoral du 6 octobre 2009, Sangatte (Pas-de-Calais) est une commune de 4 914 habitants¹ située sur la Côte d'Opale. Elle est membre de la communauté d'agglomération du Calaisis, qui rassemble 106 000 habitants sur dix communes².

À compter de 2015, la commune a assaini et sécurisé son encours de dette en renégociant deux emprunts structurés grâce au fonds de soutien de l'État. Le coût net de ce refinancement pour la commune est élevé (1,05 M€) si l'on considère qu'un des deux emprunts ne présente pas de risque pérenne avéré.

Entre 2014 et 2018, la situation financière s'est légèrement dégradée. En section de fonctionnement, les recettes diminuent plus vite que les dépenses. Dépourvue de capacité d'autofinancement, la commune est contrainte de recourir à un nouvel emprunt en 2018 pour financer ses investissements.

L'information financière est incomplète. Surtout, en l'absence de plan pluriannuel d'investissement, la trajectoire financière n'est pas définie. D'une manière générale, dans de nombreux domaines, la chambre relève l'insuffisance, parfois l'absence, d'instruments de pilotage.

La commune assure directement le portage de plusieurs équipements structurant le tourisme local, tels que les campings et la gestion des chalets de plage. Pour les campings, le contrôle de l'exécution des contrats de délégation de service public apparaît insuffisant, et la dernière procédure de passation suivie peu fiable. Les chalets de plage ne respectent pas la loi « littoral » et leur sous-location par la commune est critiquable en l'absence de toute concession de l'État à son profit sur l'emprise littorale. Cependant, le maire s'engage à solliciter une dernière autorisation d'occupation temporaire pour l'année 2020, dans l'attente d'une procédure de concession de plage qui devrait aboutir pour la saison 2021.

La collectivité assure aussi le portage du projet de « l'écovillage balnéaire de la porte des 2 Caps ». Cette opération d'aménagement de 160 hectares, intégrant un complexe touristique et résidentiel ainsi qu'un golf international, a donné lieu, en 2013, à la signature d'un traité de concession avec un partenaire privé. Entretemps, en 2017, la compétence en matière de création de zone touristique a été transférée aux communautés d'agglomération. Ce projet aurait donc vocation, compte tenu de son ampleur et de sa nature, à être porté par l'intercommunalité. Une réflexion serait à engager dans ce sens.

¹ Insee-décembre 2018, population légale en vigueur du 1^{er} janvier 2019.

² Calais, Coquelles, Coulogne, Escalles, Fréthun, Hames-Boucre, Les Attaques, Marck, Nielles-lès-Calais et Sangatte.

RECOMMANDATIONS³

Rappels au droit (régularité)

	<i>Totalement mis en œuvre⁴</i>	<i>Mise en œuvre en cours⁵</i>	<i>Mise en œuvre incomplète⁶</i>	<i>Non mis en œuvre⁷</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 1 : mettre en ligne les documents synthétiques relatifs aux informations financières, conformément aux articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du code général des collectivités territoriales.	X				8
Rappel au droit n° 2 : mettre en concordance l'inventaire et l'état de l'actif, conformément au titre IV du Tome 2 de la nomenclature comptable M14.				X	10
Rappel au droit n° 3 : respecter les règles relatives à l'occupation des plages, conformément aux dispositions des articles R. 2124-13 à R. 2124-38 du code général de la propriété des personnes publiques.				X	28
Rappel au droit n° 4 : assurer le contrôle des délégations de service public des campings, conformément aux articles R. 3131-2 à R. 3131-4 du code de la commande publique.	X				32
Rappel au droit n° 5 : examiner avec la communauté d'agglomération du Calais la possibilité de lui transférer le contrat de concession de « l'écovillage balnéaire de la porte des 2 Caps – Plaine de loisirs de Sangatte », conformément à l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales.				X	40

³ Les recommandations de régularité (rappels au droit) et de performance ont été arrêtées après examen des réponses écrites et des pièces justificatives apportées par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre.

⁴ L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions permettant de répondre à la recommandation.

⁵ L'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et fait part d'un commencement d'exécution. Il affirme avoir l'intention de compléter ces actions à l'avenir.

⁶ L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir.

⁷ L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir la volonté de le faire. Aucun commencement d'exécution n'est mis en avant.

L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires, ou précise ne pas avoir le souhait de le faire à l'avenir ou ne fait pas référence dans sa réponse à la recommandation formulée par la chambre.

Recommandations (performance)

	<i>Totalement mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation n° 1 : formaliser les cycles de travail des agents municipaux.				X	15
Recommandation n° 2 : élaborer une prospective pluriannuelle permettant à la commune d'anticiper sa trajectoire financière, notamment en mettant en œuvre un plan pluriannuel d'investissement.				X	24

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Sangatte (Pas de Calais) à compter de 2014 a été ouvert par lettre du président de la chambre du 29 octobre 2018, adressée à M. Guy Allemand, maire depuis 2008.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle s'est tenu le 8 février 2019 avec l'intéressé.

La chambre, dans sa séance du 26 février 2019, a arrêté des observations provisoires, transmises à M. Allemand. Des extraits ont aussi été notifiés à la présidente de la communauté d'agglomération du Calaisis et présidente de « Calais Promotion : association pour le développement économique du Pays du Calaisis », ainsi qu'à des tiers concernés.

Seuls l'ordonnateur et la présidente de la communauté d'agglomération du Calaisis ont répondu, respectivement par courriers enregistrés les 6 juin et 3 juin 2019.

Après avoir examiné les réponses, la chambre, lors de sa séance du 9 juillet 2019, a arrêté les observations définitives suivantes.

Le suivi des observations formulées dans le précédent rapport notifié le 7 novembre 2014 figure en annexe.

1 PRÉSENTATION ET ENVIRONNEMENT DE LA COMMUNE

1.1 Présentation générale

Sangatte est une commune du Pas-de-Calais située sur la Côte d'Opale, proche de Calais et du site protégé du Cap Blanc-Nez, sis en grande partie sur son territoire. Elle comprend le hameau de Blériot-plage où est implanté le centre administratif de la commune. Un seul agent est présent à la mairie de Sangatte avec des fonctions d'accueil pour les inscriptions de cantine, état civil, accueil de loisirs sans hébergement et le tourisme.

Avec une population totale au 1^{er} janvier 2019⁸ de 4 914 habitants, son taux de chômage de 13,5 % au sens du recensement des 15-64 ans est légèrement inférieur à celui de sa zone d'emploi de Calais (13,9 %) mais supérieur à celui de la région Hauts-de-France (11,3 %) ainsi que de la France métropolitaine (8,7 %)⁹. Son taux de pauvreté de 12,2 %¹⁰ est inférieur à la zone d'emploi de Calais qui est de 21,4 %.

Sur le plan des équipements touristiques, la commune dispose de deux hôtels, deux campings et d'un village vacances familles (VVF), cédé en 2016.

Toutefois, après une période difficile liée à la situation des migrants, elle a décidé, en 2012, de réaliser une opération à vocation touristique et sportive ambitieuse, dénommée « Ecovillage balnéaire de la porte des 2 Caps – Plaine de loisirs à Sangatte-Blériot-Plage ». Ce projet porte sur l'aménagement de 160 hectares intégrant un complexe touristique et résidentiel. Il se décline en un golf de niveau international avec ses équipements annexes, un ensemble hôtelier et de remise en forme, une zone d'habitations à vocation résidentielle et touristique, des commerces et services et un programme immobilier.

1.2 Les relations avec les intercommunalités

Membre de six regroupements sans fiscalité propre, la commune s'appuie sur :

- « EDEN 62 », constitué en syndicat mixte avec, pour mission, la gestion et la protection des sites naturels du Pas-de-Calais. En 2018, sa contribution financière est de 400 € ;
- le pôle métropolitain de la Côte d'Opale ;
- le « parc naturel régional des Caps et Marais d'Opale », qui a pour mission la gestion et la protection des sites naturels du Pas-de-Calais. En 2018, la contribution financière de la commune est de 6 138,25 € ;

⁸ Insee : populations légales en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2019.

⁹ Insee : date de révision 28 septembre 2018 pour les zones d'emploi.

¹⁰ Le taux de pauvreté correspond à la proportion d'individus (ou de ménages) dont le niveau de vie est inférieur pour une année donnée à un seuil, dénommé seuil de pauvreté (exprimé en euros) qui, en Europe, est de 60 % du niveau de vie médian.

- le syndicat d'élimination et de valorisation des déchets du Calaisis, dont le maire de Sangatte est président ;
- le syndicat intercommunal des transports urbains de l'agglomération du Calaisis ;
- le syndicat mixte du Pays du Calaisis, dont l'objet prioritaire est de remplir une mission de planification, notamment le schéma de cohérence territoriale.

Sur le plan de l'intégration communautaire, la commune est membre, depuis le 1^{er} janvier 2001, de la communauté d'agglomération du Calaisis, désignée « Grand Calais Terres & Mers », qui rassemble dix communes, soit une population de 106 000 habitants.

Les attributions de compensation reçues à ce titre par la commune, d'un montant de 0,68 M€ entre 2014 et 2016, ont atteint 0,84 M€ en 2017 et 2018. La dotation de solidarité est, quant à elle, stable à 0,13 M€.

À ces reversements s'ajoute le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), qui a progressé de 56 % en passant de 0,08 M€ en 2014 à 0,121 M€ en 2017 puis diminué en 2018 pour atteindre 0,104 M€. La contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR) est stabilisée chaque année à hauteur de 0,05 M€ jusqu'en 2018.

Au cours de la période examinée, la commune n'a pas perçu de subventions de fonctionnement de la part de la communauté d'agglomération du Calaisis.

En outre, elle a bénéficié, en 2016, de 19 781,16 € au titre des fonds de concours pour la voirie « La Française » et au titre de 2018 et 2019 d'un fonds de concours de l'agglomération à hauteur de 200 000 € pour la construction d'un boulodrome et de pas de tir à l'arc et de 78 000 € pour les travaux de Blériot tennis club.

1.3 Les mutualisations

Aucune mutualisation de personnel ou de mise en commun de service n'ayant été mise en place, le développement de l'intercommunalité n'a pas eu d'impact sur les effectifs municipaux.

Seuls, en 2018, des groupements de commandes ont été réalisés dans les domaines de la téléphonie, des fournitures papier et informatique.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Membre de la communauté d'agglomération du Calaisis, la commune de Sangatte entend mettre l'accent sur le développement touristique afin de favoriser sa croissance économique et démographique. Dans ce sens, elle porte un projet d'aménagement d'un golf international et d'un complexe hôtelier et résidentiel.

2 L'INFORMATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

2.1 L'information financière

2.1.1 L'information financière de l'assemblée délibérante

Un seul rapport sur les orientations budgétaires a été rédigé sur la période, pour l'exercice 2018, et sans dimension pluriannuelle, excepté pour l'endettement.

Par ailleurs, les comptes administratifs de 2015 et 2016 ne comportent pas l'annexe obligatoire A2-6 « Remboursement anticipé d'un emprunt avec refinancement », alors même que deux emprunts structurés à risque sont concernés.

La chambre invite la commune à compléter le compte administratif des annexes obligatoires et à rédiger un rapport sur les orientations budgétaires pour chaque exercice budgétaire, à présenter au conseil municipal.

2.1.2 La mise en ligne des documents d'information budgétaire et financière

Le décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 précise les modalités de mise en ligne des documents d'information budgétaire et financière prévue à l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales.

Les comptes rendus du conseil municipal sont publiés sur le site internet de la commune. Les notes synthétiques se rapportant aux exercices 2014 à 2018 ne le sont pas.

Rappel au droit n° 1 : mettre en ligne les documents synthétiques relatifs aux informations financières, conformément aux articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du code général des collectivités territoriales.

En réponse aux observations provisoires, le maire précise que le rapport sur les orientations budgétaires 2019 ainsi que la note brève et synthétique du budget 2019 ont été mis en ligne sur le site officiel de la commune, ce que la chambre a pu vérifier.

2.1.3 La transmission dématérialisée des documents budgétaires et des pièces comptables

La transmission des documents budgétaires au préfet par voie numérique n'est pas assurée conformément à l'article R. 2131-3 du code général des collectivités territoriales. Aucune convention n'a été signée à cet effet entre le maire et le préfet du Pas-de-Calais visant à transmettre par voie électronique le budget primitif, le budget supplémentaire, les décisions modificatives et le compte administratif. Cependant, en réponse aux observations provisoires, le maire indique avoir engagé le 4 avril 2019 des démarches dans ce sens auprès de la préfecture.

À l'exception des budgets et comptes administratifs, la transmission des pièces justificatives au comptable par voie numérique est effectuée depuis le 1^{er} janvier 2015, date de signature du formulaire d'adhésion au protocole d'échange standard d'Hélios (PES V2) dans le cadre du projet municipal dit « Full Demat ».

2.2 La fiabilité des comptes

2.2.1 Les prévisions budgétaires

Pour la section de fonctionnement, le taux de réalisation des recettes a connu une évolution particulière en 2015 et 2016 avec l'attribution du fonds de soutien de l'État pour les emprunts structurés à risque et, spécifiquement pour 2016, avec la cession du VVF. Celui des dépenses, d'un bon niveau, n'appelle pas de remarque particulière.

En ce qui concerne les prévisions d'investissement, en recettes comme en dépenses, le taux de réalisation est anormalement bas pour l'exercice 2014. Il est également faible les autres années. La commune n'a pas été en mesure de justifier ces évolutions.

2.2.2 L'inventaire physique et l'état de l'actif

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable public. Le premier tient l'inventaire, qui justifie la réalité physique des biens, et le second tient l'état de l'actif à partir du fichier des immobilisations.

Après rapprochement des deux documents arrêtés au 31 décembre 2016, il apparaît que le total des immobilisations est de 48 781 255,04 € à l'inventaire, contre 50 619 671,07 € à l'état de l'actif, soit un écart de plus d'1,8 M€, correspondant à 3,6 % du patrimoine total.

Tableau n° 1 : Comparatif entre l'inventaire et l'état de l'actif au 21 décembre 2016

2016 valeurs comptables brutes	Etat de l'actif (en €)	Inventaire (en €)	Différence (en €)
c/20 – Immobilisations incorporelles	115 800,49	115 800,49	0,00
c/21 – Immobilisations corporelles	50 011 086,38	48 665 454,55	1 345 631,83
c/23 – Immobilisations en cours	5 755,93	0,00	5 755,93
c/24 – Immobilisations affectées	487 028,27	0,00	487 028,27
c/26 – Participations et créances	0,00	0,00	0,00
c/27 – Autres immobilisations financières	0,00	0,00	0,00
Total	50 619 671,07	48 781 255,04	1 838 416,03

Source : chambre régionale des comptes à partir de l'inventaire de la collectivité et actif du comptable.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire indique que la différence, au compte 24, entre l'inventaire et l'état de l'actif provient de la présence, dans l'actif comptable, des biens de l'école de musique, qui ont fait l'objet d'un transfert à la communauté d'agglomération. Il précise qu'un travail de mise en concordance des deux comptes est en cours avec le comptable.

Rappel au droit n° 2 : mettre en concordance l'inventaire et l'état de l'actif, conformément au titre IV du tome 2 de la nomenclature comptable M14.

Le contrôle de la sincérité des comptes examinés à la clôture de l'exercice 2017, singulièrement sur les immobilisations passées au bilan, les provisions pour risques, les rattachements des charges et produits et les restes à réaliser, n'appelle pas d'observation.

3 LA SITUATION FINANCIÈRE

Le budget principal représente 99,63 % du budget consolidé de la commune et la compétence « eau » sera transférée en 2020 à la communauté d'agglomération. Par conséquent, seul le budget principal a été retenu pour l'analyse de la situation financière, réalisée à partir des données définitives, soit 2014 à 2018.

3.1 L'analyse rétrospective du budget principal

Tableau n° 2 : Analyse financière synthétique de 2014 à 2018

(en M€)		2014	2015	2016	2017	2018	2014-2018
1	Recettes réelles de fonctionnement	5,145	8,084	7,248	5,081	4,998	- 2,85 %
2	dont recettes de la fiscalité locale	1,974	2,120	2,144	1,929	1,971	- 0,14 %
3	dont recettes fiscales versées par l'intercommunalité et l'État	0,941	0,969	0,990	1,140	1,123	19,33 %
4	dont dotation globale de fonctionnement provenant de l'État	0,851	0,819	0,758	0,717	0,621	- 27,02 %
5	Dépenses réelles de fonctionnement	4,747	7,217	5,452	4,733	4,683	- 1,34 %
6	dont charges à caractère général	1,219	1,273	1,188	1,244	1,223	0,32 %
7	dont charges de personnel	2,327	2,423	2,506	2,608	2,574	10,62 %
8	dont subventions de fonctionnement aux associations	0,218	0,228	0,236	0,240	0,253	16,17 %
9	dont intérêts de la dette	0,232	0,883	0,474	0,180	0,174	- 25,06 %
10	Capacité d'autofinancement brute	0,435	0,694	0,312	0,393	0,349	- 19,70 %
11	Annuité en capital de la dette	0,345	1,530	2,523	0,279	0,221	- 35,98 %
12	Capacité d'autofinancement nette (= 10 - 11)	0,089	- 0,836	- 2,211	0,113	0,128	43,15 %
13	Recettes d'investissement hors emprunt	0,019	0,223	1,644	0,146	0,230	1 137,34 %
14	Financement propre disponible (= 12 + 13)	0,108	- 0,614	- 0,567	0,259	0,357	230,54 %
15	Dépenses d'équipement	0,212	0,265	0,680	0,534	0,592	179,51 %
16	Nouveaux emprunts de l'année	0,000	2,036	2,494	0,000	0,400	/
17	Encours de dette du budget principal au 31/12	4,844	5,342	5,313	5,034	5,212	7,60 %
18	Capacité de désendettement BP en années (dette/CAF brute du BP)	11,1	7,7	17,0	12,8	14,9	

Source : chambre régionale des comptes à partir des données des comptes de gestion.

Le tableau ci-dessus, qui présente une analyse synthétique de la situation financière, montre que celle-ci se fragilise sur la période sous revue, notamment par une diminution des recettes réelles deux fois plus rapide (- 2,8 %) que celle des dépenses réelles (- 1,3 %), impactant à la baisse la capacité d'autofinancement (CAF) brute. Ainsi, après avoir été négative en 2015 et 2016, la CAF nette dégagée apparaît juste positive en 2017 et 2018.

Les données des exercices 2015 et 2016 sont, cependant, atypiques et ne peuvent être retenues comme significatives compte tenu de l'impact de la renégociation de deux emprunts en 2015 (voir ci-dessous).

3.1.1 La section de fonctionnement

3.1.1.1 Les produits de gestion

L'augmentation de plus de 19 % de la fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État compense la diminution des autres ressources.

Tableau n° 3 : Évolution des produits de gestion

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2014/2018
Produits de gestion	4,995	5,287	5,096	5,013	4,912	- 1,66 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Les ressources fiscales propres diminuent de 0,13 % sur la période.

L'augmentation du produit des impôts locaux de 14 % et des « autres taxes » de plus de 31 % ne compense pas la baisse de 98 % des taxes sur les activités de services et domaines à compter de 2017, qui résulte de la perte de la taxe de séjour des campings et du VVF de 28 000 € à compter du 1^{er} janvier 2017, date du transfert à la communauté d'agglomération, et de la redevance spéciale des ordures ménagères de 257 000 €.

En 2014, les taux des impôts locaux ont crû de 3,2 %. Les bases de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties ont progressé respectivement d'environ 5 et 3,1 %. Seule la base de la taxe foncière sur les propriétés non bâties a baissé de 0,9 %.

La revalorisation des bases foncières est de 0,9 % en 2014 et 2015, de 0,8 % en 2016 et de 0,4 % en 2017.

Cette évolution se cumule en 2015 avec une hausse des taux de la taxe d'habitation (de 21,26 % à 22 %), de la taxe foncière sur les propriétés bâties (de 20,94 % à 21,67 %) et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (de 60,98 % à 63,10 %).

Depuis 2015, les taux d'imposition sont stabilisés, tout en restant supérieurs à la moyenne de la strate démographique¹¹ en raison de bases communales faibles engendrant des produits qui évoluent peu. Ainsi, la taxe d'habitation est de 22 % contre 14,20 % en moyenne, la taxe foncière sur les propriétés bâties de 21,67 % contre 18,91 % et la taxe foncière sur les propriétés non bâties de 63,10 % contre 49,86 %. Ces taux ont été reconduits en 2018.

¹¹ Strate de 3 500 à 5 000 habitants ; source : comptes individuels des collectivités selon le ministère de l'action et des comptes publics.

Le dynamisme des impôts locaux réside également, entre 2014 et 2017, dans le développement de résidences secondaires (de 146 à 226) et, dans une moindre mesure, dans l'évolution de la démographie (de 4 843 à 4 909 habitants).

La diminution des ressources institutionnelles provient essentiellement de la baisse générale des dotations de l'État aux collectivités, et notamment de la dotation globale de fonctionnement qui se contracte de près de 14 %, passant de 0,851 M€ en 2014 à 0,717 M€ en 2017 pour atteindre 0,621 M€ en 2018.

L'augmentation de la fiscalité reversée à la commune provient essentiellement de la hausse des attributions de compensation, de 0,685 M€ en 2014 à 0,841 M€ en 2017 ainsi qu'en 2018.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire fait valoir que la renégociation des deux emprunts structurés a impacté fortement les exercices 2015 et 2016, tant en dépenses qu'en recettes¹². Par ailleurs, la baisse des ressources d'exploitation s'explique par la perte des revenus locatifs du village vacances familles (VVF), vendu en 2016 environ 60 000 €, la perte des recettes liées au transfert de compétence des ordures ménagères d'environ 410 000 €, la taxe de séjour d'environ 40 000 € et le fonds de soutien aux rythmes scolaires d'environ 35 000 € ainsi qu'une moindre activité du secteur camping.

3.1.1.2 Les charges de gestion

Entre 2014 et 2018, les charges de gestion ont augmenté d'1,5 %. Cette hausse provient surtout des charges de personnel et des subventions de fonctionnement. Cependant, en neutralisant les effets de la renégociation des emprunts, la chambre constate une légère diminution des charges de fonctionnement en 2016 par rapport à 2015.

Tableau n° 4 : Évolution des charges de gestion

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2014/2018
Charges à caractère général	1,219	1,273	1,188	1,244	1,223	0,29 %
Charges de personnel	2,327	2,423	2,506	2,608	2,574	10,62 %
Subventions de fonctionnement	0,363	0,349	0,438	0,410	0,435	19,84 %
Autres charges de gestion	0,504	0,473	0,450	0,263	0,249	- 50,72 %
Charges de gestion	4,413	4,518	4,582	4,524	4,480	1,51 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

¹² La renégociation des emprunts a créé une charge supplémentaire totale pour la commune de 1 050 000 €.

3.1.1.2.1 Les charges de personnel

3.1.1.2.1.1 Les rémunérations

Entre 2014 et 2018, l'augmentation des charges de personnel de près de 11 % s'explique essentiellement par celle des rémunérations (+ 16 %), associée mécaniquement aux charges sociales (+ 6 %) et impôts et taxes sur les salaires (26 %).

Sur la période, les dépenses de rémunération des agents titulaires augmentent de près de 6 % alors que celles du personnel non-titulaire diminuent de plus d'1,3 % ; ces dernières représentent environ 200 000 € en moyenne annuelle.

L'écart entre les charges de personnel par habitant de la commune de Sangatte et celles de la strate ne cesse de croître¹³. Entre 2014 et 2017, il progresse trois fois plus vite que pour la moyenne de la strate, même si ces comparaisons doivent être relativisées compte tenu de la situation particulière de la commune sur le littoral.

3.1.1.2.1.2 Les effectifs

Entre 2014 à 2018, le nombre total d'agents (en équivalent temps plein – ETP) diminue de 4,6, soit - 8 %. Celui des agents à temps non complet se réduit de moitié, passant de 8 à 4.

Le nombre de départs en 2017 (- 3) et 2018 (- 7) s'explique par la mise à la retraite anticipée d'agents en maladie de longue durée ou en situation de maladie grave.

Sur les douze départs en retraite entre 2014 et 2018, six ont été remplacés.

3.1.1.2.1.3 L'absentéisme

L'absentéisme a nettement diminué. Particulièrement élevé en début de période, où il atteint 45,5 jours par agent en 2014, il n'est plus que de 21,7 jours en 2018. En comparaison, le nombre moyen de jours d'absence par agent pour l'ensemble des collectivités territoriales était de 28 jours en 2017¹⁴.

Tableau n° 5 : Évolution de l'absentéisme

Evolution des jours d'absence	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution
Nombre d'agents titulaires et stagiaires	58,4	58,8	60,03	56,3	51,93	
Nombre de journées d'absence pour raisons de santé*	2 658	2 897	2 633	2 065	1 127	- 19 %
dont maladie ordinaire	934	1 066	1 182	1 169	499	- 15 %
Nombre de jours d'absence/agent	45,5	49,3	38,8	36,7	21,7	- 17 %
Nombre de jours d'absence/agent (maladie ordinaire)	16,0	18,1	17,4	20,8	9,6	- 12 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des données fournies par la collectivité.

* Maladie ordinaire, longue maladie, maladie de longue durée, accidents du travail.

¹³ DGFIP, site www.collectivites-locales.gouv.fr.

¹⁴ Étude Sofaxis – premières tendances 2017 des absences pour raisons de santé dans les collectivités territoriales (communiqué de presse du 26 juin 2018).

Le fort absentéisme observé en 2017 (36,7 jours) a représenté un coût élevé pour la collectivité. Selon l'ordonnateur, le remplacement par des contractuels des agents absents pour maladie a entraîné cette année-là un surcoût budgétaire de 80 000 €. En 2017, la collectivité a souscrit une assurance annuelle d'un montant de 65 000 € pour assurer le paiement de rémunérations des agents absents pour maladie.

Dans le cadre de la lutte contre l'absentéisme, la commune, à compter de 2016, a décidé que le régime indemnitaire des agents pourrait être impacté par l'absentéisme pour maladie. Les délibérations n° 3 du 5 décembre 2016 et n° 12 du 6 janvier 2017 relatives à l'adoption du régime indemnitaire tiennent compte désormais des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) ; elles ont introduit une suspension du paiement de la prime en cas de maladie supérieure à 90 jours.

3.1.1.2.1.4 Le temps de travail

Le temps de travail des agents municipaux repose sur une délibération du 30 janvier 2002 et un règlement intérieur relatif à l'organisation du travail daté de 2004. La journée de solidarité fait l'objet d'une délibération du 21 janvier 2009 mais elle est difficilement identifiable dans les faits, les sept heures étant réparties sur l'année.

Il existe un dispositif automatisé de contrôle des heures supplémentaires pour le personnel du centre administratif. Les autres agents qui effectuent des heures supplémentaires complètent une fiche validée par leur supérieur hiérarchique. Un état est ensuite établi mensuellement, les agents étant invités à privilégier la récupération au paiement desdites heures. Seules les heures supplémentaires effectuées les dimanches et jours fériés peuvent être rémunérées après autorisation du supérieur hiérarchique et font l'objet d'un état de frais validé par la direction générale des services.

Cependant, la chambre a constaté que la réalisation d'heures supplémentaires avec récupération était la règle, en rapport avec les horaires d'ouverture de la mairie, sachant que l'amplitude de ces derniers est supérieure au temps de travail journalier d'un agent.

Recommandation n° 1 : formaliser les cycles de travail des agents municipaux.
--

En réponse aux observations provisoires, le maire s'engage à mener une réflexion sur les cycles de travail et à élaborer, pour 2020, un règlement intérieur. Par ailleurs, un accord préalable des agents sur la réalisation des heures supplémentaires devrait être sollicité.

3.1.1.2.2 Les subventions de fonctionnement

Sur la période examinée, les subventions de fonctionnement versées augmentent de 13 %. Cette hausse provient essentiellement des subventions accordées aux établissements publics rattachés (50 %), dont le centre communal d'action sociale (CCAS), qui a titularisé une vingtaine d'agents contractuels¹⁵ jusqu'en 2015, et dans une moindre mesure des subventions aux associations (10 %).

Cette hausse se confirme au vu du compte administratif 2018 (0,434 M€ contre 0,410 M€ en 2017).

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire précise les augmentations intervenues : 41 330 € en 2015, 43 260 € en 2016 (soit + 4,66 %), 43 900 € en 2017 (+ 1,47 %) et 44 772 € en 2018 (+ 1,98 %).

Par ailleurs, la décision d'octroi ne paraît pas être en lien avec la qualité du dossier présenté par certaines associations, en l'absence de communication de leur programme d'activités pour 2018.

La chambre prend note qu'un dossier type a été déposé en 2019 par les associations ; cependant, les critères de sélection ne semblent toujours pas avoir été définis.

3.1.1.2.3 Les charges à caractère général

La hausse des charges à caractère général de 0,3 % s'explique principalement par les dépenses d'assurances et frais bancaires, notamment depuis 2016, et par la mise en place des terminaux de paiement électroniques pour les régies « cantine », « petite enfance » et « accueil de loisirs sans hébergement ». Elle se trouve compensée par la diminution des charges d'entretien et réparation ainsi que des contrats et services, notamment en 2018.

3.1.1.3 L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement

Les charges de gestion (+ 1,5 %) ayant augmenté alors que les produits de gestion ont diminué entre 2014 et 2018 (- 1,6 %), l'excédent brut de fonctionnement diminue de plus de 25 % sur la période examinée, passant de 0,582 M€ en 2014 à 0,488 M€ en 2017 pour atteindre 0,432 M€ en 2018.

Dans le même temps, la capacité d'autofinancement brute s'est dégradée, passant de 0,435 M€ à 0,349 M€, soit une diminution de près de 19 %. En 2017 comme en 2018, elle représente environ 7 % des produits de gestion, soit un niveau bien inférieur à celui généralement préconisé de 15 %.

¹⁵ En application de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique (loi Sauvadet).

3.1.2 La section d'investissement

3.1.2.1 Les dépenses d'investissement

Si les dépenses d'équipement ont été modérées en 2014 et 2015, elles ont doublé à partir de 2016 jusqu'en 2018.

Des investissements particuliers sont observés en 2015, avec notamment l'achat d'un presbytère au CCAS de Sangatte pour 39 000 €, le remplacement des chalets d'accueil des clubs de pétanque pour 20 000 €. En 2016, les principales dépenses correspondent au rachat d'un bâtiment technique (280 000 €), à des travaux de voirie pour 150 187 € et à la première phase d'aménagement de l'aire d'accueil des mouettes (29 938 €).

En 2017, des travaux de voirie et d'éclairage public ont été réalisés. En 2018, la construction d'un boulodrome a été engagée représentant un coût de 900 000 € et nécessitant un emprunt de 400 000 €.

Même si les dépenses d'investissement augmentent, elles restent d'un niveau faible par habitant en 2017 (166 €/hab.), bien inférieur à la moyenne de la strate (414 €/hab.). Les seules dépenses d'équipement représentent, en 2017, 109 €/habitant à Sangatte, contre 304 €/habitant¹⁶ pour les communes de la strate.

3.1.2.2 Le financement des investissements

La capacité de financement nette, soit la CAF brute diminuée de l'annuité de la dette, a été négative en 2015 et 2016 en raison de l'augmentation de l'annuité en capital consécutive à la renégociation des emprunts structurés, devenue possible grâce au soutien de l'État. En 2017, la commune couvre le remboursement de son capital d'emprunts (0,28 M€) mais ne peut dégager un autofinancement net suffisant (0,11 M€) pour financer ses investissements de 0,53 M€.

Ainsi, alors que la commune rappelait dans son débat d'orientation budgétaire de 2014 que l'autofinancement des investissements exigeait que les dépenses de fonctionnement soient maîtrisées, cette ligne de conduite n'a pas été suivie.

En 2015 et 2016, ses recettes d'investissement, hors emprunt, proviennent principalement des produits de cession, respectivement de 0,220 M€ suite à la vente du presbytère et d'1,5 M€ suite à la vente du VVF. Le patrimoine immobilier municipal se réduisant, les produits de cession se raréfieront de fait à l'avenir.

Les recettes d'investissement ayant été inférieures aux dépenses, la commune a dû mobiliser chaque année son fonds de roulement, excepté en 2015 et 2016 en raison du dispositif de soutien de l'État, ou a recouru à l'emprunt en 2018.

¹⁶ Comptes individuels des collectivités.

Tableau n° 6 : Tableau de financement

(en M€)	2014	2015*	2016*	2017	2018	TOTAL
CAF brute	0,435	0,694	0,312	0,393	0,349	2,183
- Annuité en capital de la dette	0,345	1,530	2,523	0,279	0,221	4,898
= CAF nette ou disponible (C)	0,089	- 0,836	- 2,211	0,113	0,128	- 2,717
Recettes d'investissement hors emprunt (D)	0,019	0,223	1,644	0,146	0,230	2,261
Financement propre disponible (= C + D)	0,108	- 0,614	- 0,567	0,259	0,358	- 0,457
- Dépenses d'équipement	0,212	0,265	0,680	0,534	0,592	2,282
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	0,021					0,021
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0,066		0,005		0,075	0,146
- Participations et inv. financiers nets	- 0,066					- 0,066
- Charges à répartir		0,790	0,260			1,05
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0,028					0,028
= Besoins(-) ou capacité (+) de financement propre	- 0,153	- 1,669	- 1,512	- 0,275	- 0,309	- 3,917
Nouveaux emprunts de l'année	0,000	2,036	2,494	0,000	0,400	4,93
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 0,153	0,367	0,982	- 0,275	0,091	1,012

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

* Les données des exercices 2015 et 2016 sont liées à la renégociation des emprunts.

Ni les investissements, ni les travaux de gros entretien et de réparation ne font l'objet de programmation spécifique. L'absence de programmation de sa politique d'investissement prive la commune d'une vision pluriannuelle.

3.1.2.3 Le fonds de roulement et la trésorerie

En 2014, le fonds de roulement de la collectivité de 0,434 M€ représente 33 jours de fonctionnement. En 2018, à la suite de la renégociation des emprunts structurés, son montant triple pour atteindre plus d'1,5 M€, représentant 124 jours de fonctionnement.

Le besoin en fonds de roulement est négatif à compter de 2015, résultat d'un excédent des ressources d'exploitation sur les emplois d'exploitation. Il montre que la collectivité est amenée à faire financer sa trésorerie, en tout ou partie, par ses fournisseurs ou prestataires.

La trésorerie évolue à l'instar du fonds de roulement. Son montant passe de 0,385 M€ en 2014 à 1,606 M€ en 2017 pour atteindre 1,8 M€ en 2018 représentant près de 142 jours de fonctionnement.

3.2 Le refinancement des deux emprunts à risque

3.2.1 Les motivations de la renégociation

Dans son précédent rapport, la chambre avait noté l'importance des emprunts structurés dans la dette de la commune. Elle avait également relevé qu'une renégociation avait eu lieu sans que son incidence financière soit évaluée. Lors du présent contrôle, la chambre réitère le même constat.

Selon la classification des produits de financement retenue par la charte Gissler¹⁷, l'encours de la dette municipale se répartissait en 2014 en produits A1, les moins risqués, pour 1,040 M€, soit 21,5 %, en B4 pour 0,182 M€, soit 3,77 %, en E3 pour 2,279 M€, soit 47,13 %, et en F6, les plus risqués, pour 1,334 M€, soit 27,60 %.

Les emprunts classés E3 et F6 dans la charte Gissler sont structurés comme suit :

- l'emprunt F6, hors charte, d'un montant de 1 758 924,40 €, dont le taux d'intérêt dépendait du taux de change entre Euro et Franc suisse, est composé de trois phases (1^{ère} phase : 1 an et 6 mois jusqu'au 1^{er} décembre 2012 avec un taux fixe de 4,57 % ; 2^{ème} phase : 18 ans avec un taux structuré ; 3^{ème} phase : 18 ans avec un taux fixe de 4,57 %) ;
- l'emprunt E3, d'un montant de 2 387 614,31 €, dont le taux d'intérêt se dégradait en cas de taux d'intérêt à court terme CMS¹⁸ EUR2 ans supérieur au taux à long terme (CMS EUR 30 ans), est composé de trois phases (1^{ère} phase : 1 an et 2 mois avec un taux fixe à 3,37 % ; 2^{ème} phase : 20 ans avec un taux structuré ; 3^{ème} phase : 18 ans avec un taux fixe de 3,56 %).

Le montant des intérêts de l'emprunt classé en F6 étant lié à l'évolution du cours du Franc suisse par rapport à l'Euro, les intérêts échus semestriellement poursuivent une augmentation élevée entre le premier semestre 2014 et le premier semestre 2015, de 114 363,91 € à 177 175,09 €. Le maire a donc choisi de renégocier cet emprunt au moment où son caractère défavorable s'aggravait.

L'emprunt classé en E3, basé sur une comparaison entre les taux CMS EURO 30 ans et CMS 2 ans, n'a pas connu d'évolution dans le calcul des intérêts de la dette. Ce type de contrat, dit « produit de pente », devient risqué quand un taux d'intérêt à court terme dépasse notablement un taux à long terme. Cette situation peut se produire de manière ponctuelle, en cas de crise monétaire, mais en moyenne les taux à long terme sont généralement supérieurs aux taux à court terme. Il s'agissait donc d'un emprunt qui, contrairement à celui dépendant du cours du Franc suisse, ne pouvait, a priori, se figer dans une position perdante durablement. Son degré de risque étant nettement inférieur, sa renégociation n'aurait été justifiée que dans l'hypothèse où l'indemnité de remboursement anticipé demandée par la banque aurait été minime. Or, cela n'a pas été le cas, puisque cette indemnité s'est élevée à 1,584 M€.

¹⁷ La charte Gissler classe les risques de taux associés aux emprunts structurés en six catégories de 1 à 6. Les catégories 5 et 6 présentent les risques les plus élevés. Les lettres (E, F ...) sont aussi en théorie un facteur de risque.

¹⁸ Le taux CMS – Constant Maturity Swap ou swap de maturité constante – est un taux de référence utilisé sur les marchés financiers pour des opérations d'échange de taux fixe contre taux variable (swaps de taux d'intérêt) pour une durée déterminée, variant de 1 à 30 ans.

L'emprunt E3 n'était donc pas intrinsèquement dangereux même si le maire précise, dans sa réponse aux observations provisoires, que le protocole transactionnel qui lui avait été proposé l'obligeait à renégocier simultanément les deux emprunts. À l'inverse, en raison de son risque particulièrement élevé, la renégociation de l'emprunt F6 était parfaitement justifiée.

Le maire de la commune a donc renégocié ces deux emprunts, en intégrant celui coté E3 dans le dispositif de fonds de soutien de l'État, alors même la participation de ce dernier n'était proposée qu'à hauteur de 33,92 %, contre 68,45 % pour l'emprunt coté F6. Cette moindre contribution de l'État aurait pu être interprétée par la commune comme le signe que la renégociation de cet emprunt ne lui apporterait pas un rapport coût/sécurisation favorable.

3.2.2 Les renégociations successives des emprunts E3 et F6

Sans utiliser le concours ponctuel d'un cabinet de conseil, la commune a renégocié directement avec la banque Dexia, en 2010 pour l'emprunt E3, et en 2013 pour l'emprunt F6.

Avant l'échéance du premier semestre 2014 de l'emprunt F6, il a renégocié avec le prêteur le montant des intérêts prévus par l'échéancier du contrat de prêt, sous réserve qu'aucune procédure judiciaire ne soit introduite. La charge d'intérêt du premier semestre est marquée par l'abandon d'une créance par le prêteur de 85 218,53 €.

Par la suite, en août 2014, le maire a introduit un recours contentieux contre la SFIL¹⁹, successeur de Dexia, condition nécessaire pour solliciter le fonds de soutien de l'État.

Le versement de la première échéance de 2015 a été réalisé en un premier montant de 53 972,70 € en juin et le solde de 123 202,39 € en décembre 2015, clôturant par la même le contrat de prêt F6.

Ainsi, toujours sans recours à un conseil et en l'absence de diagnostic préalable, la commune a souhaité la renégociation de ces deux emprunts.

3.2.3 L'intervention du fonds de soutien de l'État pour les emprunts E3 et F6

Les deux contrats d'emprunt structuré ont fait l'objet d'une demande d'aide au remboursement des contrats, en application de la circulaire du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. L'aide est calculée par référence aux indemnités de remboursement anticipé dues. Son montant tient compte de plusieurs critères : notamment, la situation financière de l'organisme public local demandeur et la part des emprunts éligibles dans l'encours total de la dette de cet organisme.

Ainsi, la commune de Sangatte a déposé, le 30 décembre 2014, une demande d'aide au remboursement des contrats de prêt E3 et F6, auprès du préfet du Pas-de-Calais, qui y a répondu favorablement par courrier du 5 février 2015.

¹⁹ La SFIL, anciennement « Société de financement local », est une banque publique de développement française, fondée en février 2013, et active dans le domaine du financement au secteur public local.

La renégociation des emprunts E3 et F6 a mobilisé auprès du fonds de soutien étatique²⁰ un montant respectivement de 537 292,80 € et de 2 444 867,13 €, après conclusion d'un protocole transactionnel entre la commune et le prêteur, et la signature d'une convention entre la collectivité et l'État.

Tableau n° 7 : Synthèse du remboursement anticipé des deux prêts à risque

Eléments de calcul de l'aide aux contrats de prêt éligibles	Contrat de prêt de 1 758 924,40 € classé F6 hors charte Gissler	Contrat de prêt de 2 387 614,31 € classé E3 charte Gissler
Indemnité de remboursement anticipé de sortie	3 314 000 €	1 584 000 €
Date de signature du contrat	1/12/2010	1/12/2010
Taux d'intérêt plafond applicable	5,09 %	5,09 %
Intérêts pris en charge	176 434,13 € pour la période du 30/12/2014 au 1/12/2015	0 € pour la période du 30/12/2014 au 1/02/2016
Taux de prise en charge par l'État	68,45 %	33,92 %
Montant définitif de l'aide	2 444 867,13 €	537 292,80 €

Source : chambre régionale des comptes à partir des décisions définitives de liquidation d'aides du service de pilotage du dispositif de sortie des emprunts à risque du 12 novembre 2015.

Ce fonds de soutien est attribué sous réserve que les prêts qui génèrent des difficultés financières insupportables pour les collectivités fassent l'objet de souscription de nouveaux prêts pour éliminer ceux en cours. Cette échéance anticipée des emprunts conduit alors la collectivité à devoir payer des indemnités de remboursement anticipé, ce qui a pour effet de réduire la perte de profit escompté du prêteur. L'indemnité de remboursement anticipé est déterminée par le prêteur, conformément aux contrats de prêts.

La renégociation de l'emprunt F6, inscrite au titre de l'exercice 2015 de la commune, laisse apparaître une indemnité de remboursement anticipé de 3 314 000 € répartie en trois parts :

- une part intégrée dans le capital du contrat de prêt de refinancement, pour un montant de 790 000 €, qui s'amortit sur une durée de 33 ans ;
- une part prise en compte dans les conditions financières du contrat de prêt de refinancement pour 296 000 €, qui constitue une charge financière pour la collectivité ;
- une part constituée d'une somme de 2 228 000 € due au titre du contrat de prêt refinancé, à payer avant le 1^{er} décembre 2015.

La chambre observe qu'un tel coût financier est du même ordre de grandeur que celui qui était évoqué dans son précédent rapport de 2014 (« risque potentiel de plus de 3 M€ ») dans l'hypothèse où la valeur de l'Euro deviendrait notablement inférieure à celle du Franc suisse. Cependant, au moment des renégociations, l'Euro avait, à l'inverse, une valeur supérieure à celle du Franc suisse, élément sur lequel la commune aurait pu s'appuyer pour peser sur le montant de l'indemnité de remboursement anticipé.

²⁰ Créé par l'article 4 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de la loi de finances rectificatives pour 2012, ce fonds a été confirmé par la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 pour une durée maximale de 15 ans et abondé de 100 M€.

Le nouveau contrat de prêt conclu pour un montant de 2 035 835,43 € se compose du capital restant dû de l'emprunt initial (1 245 835,43 €) et de la part capitalisée de 790 000 €.

La renégociation de l'emprunt F6 représente donc pour la collectivité un coût net de 869 032,87 € qui résulte du montant de l'indemnité de remboursement anticipé de l'emprunt de 3 314 000 € minoré du fonds de soutien de l'État de 2 444 967,13 €.

Dans le cadre, cette fois-ci, de la renégociation de l'emprunt E3, l'indemnité de remboursement anticipé s'élève à un montant significatif de 1 584 000 €, divisé en trois parts :

- une part intégrée dans le capital du contrat de prêt de refinancement pour un montant de 260 000 €, qui s'amortit sur une durée de 34 ans ;
- une part prise en compte dans les conditions financières du contrat de prêt de refinancement pour 788 000 €, qui constitue une charge financière pour la collectivité ;
- une part constituée d'une somme de 536 000 € due au titre du contrat de prêt refinancé, à payer avant le 1^{er} février 2016.

Le nouveau contrat de prêt de 2 493 881,97 € conclu à l'issue de la renégociation comprend le capital restant dû à l'échéance de l'emprunt précédent pour 2 233 881,97 € auquel s'ajoute la part intégrée de 260 000 €, précitée.

La renégociation de l'emprunt E3 représente donc pour la collectivité un coût net de 1 046 707,20 € qui résulte du montant de l'indemnité de remboursement anticipé de l'emprunt, minoré du fonds de soutien de l'État inscrit dans le budget 2016 de la collectivité.

Selon le maire, la renégociation ainsi opérée a permis de supprimer le risque des emprunts indexés, par le passage :

- pour l'emprunt F6, à un taux fixe de 3,24 %, à une réduction de la dette de cinq ans et à une diminution de la charge d'intérêt de 1 470 703,98 € ;
- pour l'emprunt E3, à un taux fixe de 3,25 %, à une réduction de la dette de cinq ans et à une diminution de la charge d'intérêt de 519 925,16 €.

Si cette renégociation a certes permis de réduire *in fine* les taux d'intérêt et leur montant, elle a créé une charge supplémentaire totale pour la commune de 1 050 000 €²¹.

L'encours de la dette est passé de 4,844 M€ en 2014 à 5,033 M€ en 2017 et provisoirement à 5,260 M€ en 2018, soit une progression respectivement de 3,92 % et 8,6 %. En 2017, il correspondait à 1 000 € par habitant contre 794 € pour la moyenne de la strate.

L'annuité en capital de la dette a diminué de 19,07 % en passant de 0,345 M€ en 2014 à 0,279 M€ en 2017, voire selon les prévisions à 0,173 M€ en 2018. En 2017, alors que l'annuité de la dette était de 118 € par habitant contre 104 € pour la moyenne de la strate, elle est devenue inférieure en 2017, soit de 94 € par habitant contre 104 €.

²¹ 1 050 000 € = la part capitalisable des IRA, soit 31 586,45 €/an (7 647,06 € de E3 + 23 939,39 € de F6).

Le résultat du refinancement des emprunts structurés a ainsi permis de faire baisser les charges financières de 0,232 M€ en 2014 à 0,180 M€ en 2017 et l'annuité de la dette, sous l'effet de l'aide de l'État conjuguée aux efforts de maîtrise des dépenses d'équipement de la commune.

La commune, qui n'avait pas analysé les risques du contrat de prêt E3, les a certainement surestimés. Elle aurait pu s'interroger sur le coût de sa renégociation pour un montant d'un peu plus d'1 M€, d'autant plus que le taux d'intérêt n'a diminué que de façon marginale en passant de 3,56 % à 3,25 %.

3.3 L'endettement au 31 décembre 2018

La renégociation des deux emprunts étudiés supra a impacté les exercices 2015 et 2016, avec un versement au 16 décembre 2015 pour l'emprunt F6 et au 31 décembre 2015 pour l'emprunt E3.

Les écritures comptables pour l'emprunt F6 ont été enregistrées en 2015. Pour l'emprunt E3, elles ont été enregistrées aux comptes administratifs et de gestion 2016, avec rattachement à l'exercice précédent.

Selon l'ordonnateur, il s'agissait de dissocier les deux emprunts et de répondre pratiquement à ces écritures complexes. Ainsi, l'impact se répartit sur deux exercices au lieu de la seule année 2015.

En ce qui concerne les charges d'intérêt, elles ont diminué sur la période de 22,53 % après avoir fortement augmenté en 2016. Elles sont ainsi passées de 0,232 M€ en 2014 à 0,180 M€ en 2017, voire 0,145 M€ selon les prévisions de 2018.

Compte tenu de l'obtention en fin d'année 2015 et début 2016 du fonds de soutien et du refinancement des deux emprunts structurés, la dette est désormais constituée, au 1^{er} janvier 2018, de six contrats de prêt sécurisés, cinq produits classés en A1 pour un montant global de 5 085 372,02 € et un en B4 mais pour un montant faible de 28 021,77 €.

Au 31 décembre 2018, un septième contrat de prêt s'ajoute pour un montant de 400 000 € au taux fixe d'1,46 %, qui sera amorti sur 180 mois afin de financer le boulodrome. Ce projet estimé à 900 000 € bénéficierait, au titre de 2019, d'un fonds de concours de l'agglomération pour 200 000 € et d'une subvention du centre national pour le développement du sport pour 127 000 €.

L'encours de la dette, au 31 décembre 2017, était de 5 033 394,79 € et de 5 211 993,16 € au 31 décembre 2018.

3.4 L'absence de prospective financière

Aucun rapport sur les orientations budgétaires n'a été établi en 2016 et 2017. Celui pour 2018 est incomplet. Les engagements pluriannuels ne sont en effet pas présentés, en contradiction avec l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales. Les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement font notamment défaut.

Par ailleurs, aucun document interne n'est conçu avec une dimension pluriannuelle permettant une visibilité à moyen terme.

Sur la période examinée, le seul engagement pluriannuel présenté se trouve dans le rapport sur les orientations budgétaires 2018 et concerne l'endettement.

Comme le notait le rapport précédent de la chambre, la commune ne respecte pas les dispositions de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales, car elle ne présente pas les engagements pluriannuels pour les investissements envisagés, ni les recettes et les dépenses de fonctionnement à venir et la fiscalité directe locale (excepté pour cette dernière en 2016).

Ce constat est toujours d'actualité et la commune ne dispose pas de projection sur l'ensemble de ses recettes et dépenses, les prévisions se faisant seulement pour l'année N+1 au moment du vote du budget.

Alors qu'elle s'est engagée dans une opération d'aménagement sportive et immobilière d'envergure attendue pour 2022, l'élaboration d'une prospective pluriannuelle approuvée par l'assemblée délibérante est d'autant plus nécessaire.

Recommandation n° 2 : élaborer une prospective pluriannuelle permettant à la commune d'anticiper sa trajectoire financière, notamment en mettant en œuvre un plan pluriannuel d'investissement.

La chambre note que le maire a proposé, dans sa réponse aux observations provisoires, un document prévisionnel. Cependant, il apparaît incomplet, en l'absence d'inscription des financements nécessaires aux projets d'investissement, eux-mêmes insuffisamment définis, ce qui ne permet pas de définir une stratégie financière claire.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'information financière est incomplète et les prévisions budgétaires perfectibles.

Les recettes de fonctionnement diminuant plus vite que les dépenses de fonctionnement, la capacité d'autofinancement brute se réduit. En l'absence de projections pluriannuelles, en fonctionnement comme en investissement, la commune n'a pas de visibilité sur sa trajectoire financière future.

Pour autant, la commune est parvenue, par la renégociation des emprunts structurés à risque, à assainir et sécuriser sa dette. Mais elle l'a fait à un coût élevé car la renégociation de l'emprunt coté E3 ne présentait pas, a priori, de risque élevé.

4 LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE TOURISTIQUE

4.1 La mise en œuvre locale

4.1.1 Les équipements structurants

La commune de Sangatte assure son développement touristique à l'aide d'équipements structurants, notamment ses deux campings gérés en délégation de service public, un village vacances familles dont elle a été propriétaire jusqu'en 2015 et qu'elle a cédé en 2016 à un particulier, la digue et ses 246 chalets. De même, elle a porté le projet d'« Ecovillage balnéaire de la porte des 2 Caps – Plaine de loisirs à Sangatte-Blériot-Plage » qu'elle a donné en concession depuis 2013 à un concessionnaire privé.

À ces équipements communaux s'ajoute la base « Tom Souville », qui est une infrastructure pour le sport nautique, gérée par la communauté d'agglomération.

4.1.2 Les instruments de pilotage locaux

4.1.2.1 Les documents stratégiques d'urbanisme

La commune s'appuie sur le plan local d'urbanisme (PLU)²² en date du 6 janvier 2017. Il est établi pour une perspective de développement s'étendant sur environ une dizaine d'années. Il est notamment constitué de deux documents distincts :

- le rapport de présentation du PLU, dont la note de synthèse rassemble le diagnostic global de la commune avec les grands enjeux, le projet retenu ainsi que les grandes lignes du zonage réglementaire ;
- le projet d'aménagement et de développement durables (PADD)²³, qui définit le plan de développement stratégique de la commune à long terme.

²² Article L. 123-1 du code de l'urbanisme : « Le plan local d'urbanisme respecte les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1. Il comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables, des orientations d'aménagement et de programmation, un règlement et des annexes. Chacun de ces éléments peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques... ».

²³ Article L. 151-5 du code de l'urbanisme : « Le projet d'aménagement et de développement durables définit :
 1° Les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ;
 2° Les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune.
 Il fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain ».

4.1.2.2 Le rapport de présentation

Ce document pose d'abord un diagnostic sur les équipements et commerces situés davantage sur Blériot-Plage, du fait de sa vocation résidentielle.

Il fait état des nombreux équipements touristiques implantés sur la station, qui favorisent son développement, tels que des hôtels, chambres d'hôtes et restaurants.

Le projet de « la Plaine de loisirs » viendrait conforter ces équipements dans la continuité du bourg de Sangatte. Cette opération devrait pouvoir intégrer les ambitions démographiques tout en développant une nouvelle offre d'hébergements touristiques (230 hébergements touristiques et 70 résidences secondaires). Il s'agit de faire émerger un golf, nouvel équipement fédérateur, au rayonnement intercommunal. Ce dernier permettra la création d'un nouvel espace de loisirs à proximité immédiate du Cap Blanc Nez et du littoral. En termes d'activités économiques et d'emplois, le projet de « la Plaine de loisirs » et du golf devrait permettre, selon la commune, la création de 150 à 200 emplois.

Le diagnostic souligne l'existence de deux zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF de type 1) et deux sites d'intérêt communautaire (site Natura 2000), aux abords des Deux Caps, ainsi qu'un site inscrit et un classé.

4.1.2.3 Le projet d'aménagement et de développement durables

Le dernier PADD, révisé le 29 mars 2018, rappelle les enjeux identifiés dans le diagnostic et retient deux axes de développement.

Les enjeux principaux mettent en exergue la nécessité de créer de nouveaux logements pour avoir une croissance démographique de 2 % de la population, de renforcer l'offre en équipements touristiques grâce au projet de « la Plaine de loisirs » et de valoriser les accès et la découverte des sites naturels et remarquables.

En ce qui concerne les axes retenus :

- le premier axe consiste à conforter la qualité résidentielle et affirmer le développement touristique ; celui-ci passera en grande partie par l'aménagement de « la Plaine de loisirs », qui permettra de disposer d'un golf et d'un équipement à vocation touristique. Il s'agit également de développer les capacités d'accueil, l'offre commerciale et la restauration pour conforter l'économie touristique ;
- le second vise à préserver l'identité paysagère, naturelle et agricole du territoire, notamment en améliorant l'accès aux sites naturels remarquables participant au développement touristique.

4.1.2.4 La commission « tourisme, littoral, développement économique »

La commune a créé, par délibération du 7 avril 2014, une commission désignée « tourisme, littoral, développement économique ».

Elle s'est réunie trois fois et a donné lieu à des comptes rendus succincts.

Le compte rendu de 2014 évoque le devenir des chalets de Blériot-Plage et le renouvellement de l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public. Il mentionne la reconstruction de la digue dite de défense, liste différents projets d'aménagement et insiste sur la réhabilitation et la sécurisation du camping « Fort-Lapin ».

Celui de 2017 fait état des missions d'EDEN 62, qui participe à cette réunion, mentionne une convention pour la réalisation et la pose d'un escalier pour l'accès au niveau du village vacances. EDEN 62 rappelle que : « *Dans le cadre de Grand Calais, qui a la compétence tourisme depuis janvier 2017, avec encaissement trimestriel des taxes de séjour, cette somme sera inscrite et proposée dans le fonds de concours comme d'autres* ». Il est également fait état d'une convention avec le département sur la fermeture des blockhaus, de la saison estivale 2017 et de l'avancement d'une aire d'accueil dont celle des mouettes, de l'avenir des chalets de plage, notamment sur l'autorisation d'occupation temporaire.

Celui de 2019 fait le point sur la situation des chalets, la digue de Sangatte, les aires d'accueil ainsi que sur d'autres dossiers tels que l'Ecovillage et le golf.

La poursuite de l'activité d'une telle commission interroge car, entre-temps, la compétence touristique a été transférée à la communauté d'agglomération du Calaisis au 1^{er} janvier 2017²⁴.

4.1.3 La gestion des équipements structurants

4.1.3.1 Les chalets

Les chalets de Blériot-Plage constituent un patrimoine fragile et insolite, instauré sur la Côte d'Opale dans les années 1970. Leur nombre a diminué de 400 en 2007 à 245 en février 2019²⁵.

Seraient en cause, selon la commune, la « loi littoral »²⁶, qui impose des travaux aux propriétaires, et le vandalisme par incendie, qui participe à leur destruction progressive.

Dans ses articles R. 2124-13 à R. 2124-38, le code général de la propriété des personnes publiques prévoit, notamment, la libération de 80 % du linéaire, la présence de bâtiments entièrement démontables et présents au maximum quatre mois par an.

Les chalets n'étant pas aux normes, la commune de Sangatte ne s'est pas vue renouveler l'attribution d'une concession de plage. De fait, la présence de ces chalets et habitations sur la plage a conduit les services de l'État à consentir depuis 14 ans à la commune une autorisation d'occupation temporaire, en demandant la mise aux normes de ces chalets par lettre du 25 janvier 2016, avec échéance exigée en décembre 2018.

²⁴ Article 5216 du code général des collectivités territoriales et article L. 134-1 du code du tourisme.

²⁵ Quatorze seraient aux normes.

²⁶ La loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral n° 2006-31 du 14 mars 2006 dite « loi littoral ».

Une solution est donc recherchée avec la sous-préfecture de Calais et les services de la direction départementale des territoires et de la mer afin d'élaborer une nouvelle concession de plage en conformité avec les dispositions du décret de 2006.

En l'absence de concession de l'État, qui ne peut être donnée faute de conformité aux dispositions du décret de 2006 précité, une recette d'environ 180 € est perçue pour une occupation temporaire par chaque propriétaire de chalet.

Par conséquent, à ce jour, la commune sous-loue un espace sans disposer d'une concession en bonne et due forme. Cette fragilité juridique appelle une initiative de sa part pour régler ce dossier.

Le maire devait régulariser cette situation avant le 31 décembre 2018 afin que tous les chalets soient démontables.

Rappel au droit n° 3 : respecter les règles relatives à l'occupation des plages, conformément aux dispositions des articles R. 2124-13 à R. 2124-38 du code général de la propriété des personnes publiques.

Si un règlement municipal des chalets a bien été pris, le maire précise, dans sa réponse aux observations provisoires, qu'il sollicitera une dernière autorisation d'occupation temporaire jusqu'au 30 octobre 2020 tout en s'engageant à déposer un dossier de demande de concession de plage avec l'État pour un aboutissement à la saison 2021.

4.1.3.2 La digue

La digue initiale était un ouvrage ancien et en mauvais état, présentant des risques de submersion élevés pour plusieurs milliers de personnes.

La digue, qui était gérée antérieurement par le syndicat des digues et dunes du Calaisis, est devenue, depuis le 13 décembre 2012, propriété de l'État.

La reconstruction, qui s'est achevée récemment, a mobilisé, de la part de l'État, 22 M€ du fonds pour la prévention des risques majeurs.

Avec ses 2 400 mètres de longueur, cet équipement protège désormais 12 500 habitants des submersions marines et constitue un élément essentiel au développement du tourisme.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire indique que la compétence de gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) pourrait être confiée à la communauté d'agglomération du Calaisis en 2021 et que l'État pourrait supporter la totalité du financement de l'étude de danger pour son classement avant fin décembre 2019.

4.1.3.3 La délégation de service public du camping « Fort Lapin »

Une convention de délégation de service public a été signée entre le délégant (la commune) et les délégataires (M. et Mme X), le 9 avril 2013, pour une durée de 11 années.

Il s'agit d'un contrat d'affermage pour l'exploitation complète de 141 emplacements d'un camping classé 3 étoiles, qui a été renouvelé au vu des comptes financiers de 2009.

Ces mêmes délégataires l'étaient également du second camping « les Noires Mottes » jusqu'au 7 février 2018.

4.1.3.3.1 Les rapports du délégataire

Jusqu'au 1^{er} avril 2016, l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales disposait que : *« Le délégataire produit chaque année avant le 1^{er} juin à l'autorité délégante un rapport comportant notamment 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. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public. Dès la communication de ce rapport, son examen est mis à l'ordre du jour de la plus prochaine réunion de l'assemblée délibérante qui en prend acte ».*

À compter du 1^{er} avril 2016, l'article précité dispose que : *« Dès la communication du rapport mentionné à l'article 52 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 susmentionnée, son examen est mis à l'ordre du jour de la plus prochaine réunion de l'assemblée délibérante, qui en prend acte ».*

Le contrat de délégation de service public a été signé en 2013, sous l'empire des anciennes dispositions précitées.

Quatre rapports du délégataire ont bien été produits à la commune pour les périodes allant du 1^{er} octobre 2013 au 30 septembre 2017.

Leur examen conduit aux observations suivantes.

4.1.3.3.2 Le contenu des rapports

Le contenu du rapport du délégataire est précisé à l'article R. 1411-7 du code général des collectivités territoriales et à l'article 10 de la convention qui dispose :

« Le délégataire présentera chaque année au délégant, avant le 31 décembre, le bilan et les comptes pour l'année écoulée, accompagnés d'un rapport financier et d'un compte-rendu d'animation fournissant tous les éléments statistiques concernant les principaux-ratios de fonctionnement et de fréquentation, nécessaires pour juger de l'activité et du développement, notamment :

- *Liste et état du matériel en service*
- *Grosses réparations et travaux de renouvellement effectués ou à effectuer*
- *Analyse des dépenses et recettes et de leur évolution par rapport aux exercices précédents.*

La non-production des bilans, des comptes et des rapports constituera une faute contractuelle qui sera sanctionnée par une pénalité fixée à 2 % du montant des recettes brutes de l'année précédente.

Le délégant aura droit de contrôler les renseignements donnés dans ces documents. À cet effet, ses agents, dûment accrédités, pourront se faire présenter toutes pièces nécessaires pour leur vérification.

Ils pourront de même accéder à tout moment au terrain de camping, aux bâtiments et installations techniques afin de s'assurer de la bonne exécution des clauses du présent cahier des charges ».

Chaque rapport est, en l'espèce, constitué de cinq parties : attestation d'expert-comptable ; états de synthèse (soldes intermédiaires de gestion, compte de résultat, bilan) ; dossier fiscal ; annexe comptable ; rapport technique (emplacements loisirs, statistiques touristiques, rénovations, investissements, projets et prévisions).

Au regard des prescriptions réglementaires²⁷ et de celles prévues notamment à l'article 10 de la convention de délégation de service public, il ressort que le délégataire s'est affranchi de nombreuses obligations.

Celui de 2014 mis à part, les rapports du délégataire sont remis au délégant avec un retard approchant trois mois. Ils sont incomplets et ne sont pas en conformité avec les textes en vigueur et la convention de délégation de service public.

4.1.3.3.3 Le contrôle du délégant

Le contrôle de chaque rapport par le délégant se traduit par une délibération du conseil municipal avec un avis favorable à l'unanimité, respectivement des 13 mars 2015, 12 avril 2016, 7 avril 2017 et 12 avril 2018.

4.1.3.3.4 Le versement de la redevance

L'article 6 de la convention renvoie à l'article 11 du cahier des charges, qui précise que cette redevance sera versée avant le 31 octobre de l'année de référence. Elle est calculée comme suit :

« Calcul et versement de la redevance.

Pour l'utilisation des équipements municipaux, l'exploitant s'engage à verser une redevance à la ville de Sangatte. Cette redevance prévue à l'article 11 du cahier des charges est calculée comme suit :

- 20 % du produit des emplacements en deçà de 90 000 euros et 15 % au-delà

Cette redevance sera augmentée par un prélèvement de 5 % sur le montant de la vente des produits annexes.

À partir de 2016, les parties pourront discuter d'une revalorisation de la redevance annuelle à verser à la ville en fonction de la progression du chiffre d'affaires et à la condition que celui-ci connaisse une progression d'au minimum 10 % ».

Lesdites redevances ont bien été versées, respectivement les 11 décembre 2014, 16 décembre 2015, 8 décembre 2016 et 20 décembre 2017. La redevance pour la période 2017-2018 a été réglée le 8 avril 2019 pour un montant total de 42 763,77 €.

²⁷ Articles R. 1411-7 et L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales.

Alors que le compte de résultat du délégataire au 30 septembre 2014, attesté par l'expert-comptable, mentionne en redevances un montant de 34 819,46 €, le titre de recettes correspond à un montant légèrement moindre, de 34 402,59 €. Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire précise avoir rappelé par courrier du 21 mai 2019 les obligations du délégataire et émis le même jour un titre de recettes correspondant à la différence.

En conclusion, les rapports des délégataires sont manquants ou incomplets et le versement des redevances, intervenant trop tardivement, n'est pas conforme à la convention signée.

Au vu de l'absence de contrôle du conseil municipal sur la délégation de service public, la chambre invite celui-ci à exercer le rôle lui incombant en la matière. Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire a transmis une attestation relative à la présentation des comptes annuels de la délégation en date du 4 avril 2019.

4.1.3.4 La délégation de service public du camping des « Noires Mottes »

Jusqu'au 6 février 2018, une première convention bénéficiait à M. et Mme X, actuels délégataires du camping du « Fort Lapin ». Depuis cette date, leur fils, M. Y, a été retenu délégataire, sous forme de société par actions simplifiée.

4.1.3.4.1 Les rapports du délégataire

Comme indiqué plus haut, la convention jusqu'au 6 février 2018 doit être conforme à l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales.

Cinq rapports du délégataire ont été produits à l'autorité délégante pour les périodes courant du 1^{er} octobre 2013 au 30 septembre 2018.

Leur examen conduit aux observations ci-après.

4.1.3.4.2 Le contenu des rapports

Le contenu du rapport du délégataire est précisé à l'article R. 1411-7 du code général des collectivités territoriales et à l'article 10 de la convention, à l'identique de ceux examinés plus haut.

Chacun est constitué de trois parties : états de synthèse (soldes intermédiaires de gestion, compte de résultat, bilan) ; annexe comptable ; rapport technique (emplacements loisirs, statistiques touristiques, rénovations, investissements, projets et prévisions).

Excepté celui de 2014, les rapports du délégataire sont remis au délégant avec un retard supposé identique à l'autre délégation de service public jusqu'à près de trois mois. Ils sont, là encore, largement incomplets et ne sont pas en conformité avec les textes en vigueur et la convention de délégation de service public.

4.1.3.4.3 Le contrôle du délégant

Le contrôle de chaque rapport par le délégant se traduit par une délibération du conseil municipal avec un avis favorable à l'unanimité, adoptée aux mêmes dates que pour la délégation du camping du « Fort Lapin » (*cf. supra*).

4.1.3.4.4 Le versement de la redevance

L'article 6 de la convention du 23 décembre 2008 précise que cette redevance sera versée avant le 1^{er} décembre de l'année de référence. En revanche, la nouvelle délégation du 7 février 2018 ne mentionne aucune date de versement ni même le cahier des charges. Elle est calculée à l'identique des bases de la convention du camping « Fort Lapin », examinée plus haut.

Les redevances ont bien été versées, respectivement les 11 décembre 2014, 16 décembre 2015, 8 décembre 2016, 20 décembre 2017 et 31 décembre 2018.

Toutefois, un titre de recettes de 2014 diffère légèrement du montant inscrit dans les comptes de résultat du délégataire. Selon les services de la commune, cette différence s'expliquerait par une transcription manuelle erronée. Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire précise avoir rappelé ses obligations au délégataire par courrier du 21 mai 2019 et émis le même jour un titre de recettes correspondant à la différence.

Au vu des pièces transmises, les comptes de résultat du délégataire ne sont pas attestés par l'expert-comptable. Plus encore, le titre de recettes de l'exercice 2018 est émis en l'absence de compte de résultat du délégataire.

Rappel du droit n° 4 : assurer le contrôle des délégations de service public des campings, conformément aux articles R. 3131-2 à R. 3131-4 du code de la commande publique.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire a transmis une attestation relative à la présentation des comptes annuels de la délégation en date du 29 janvier 2019.

4.1.4 La mise en concurrence du camping des « Noires Mottes »

Comme indiqué plus haut, une nouvelle convention de délégation de service public a été signée le 7 février 2018. Le contrat a été conclu entre la commune (le délégant) et M. Y (le délégataire), fils de M. et Mme X, sous forme d'affermage pour l'exploitation complète du camping classé 3 étoiles.

Un avis de publicité du 3 mars 2017 est paru dans l'officiel des terrains de camping, qui mentionne que l'équipement dispose de 147 emplacements et que la date de délégation court du 1^{er} janvier 2018 au 29 février 2024.

La commission de délégation de service public du 22 mai 2017 a examiné les quatre candidatures, ainsi que les garanties financières et professionnelles qui s’y attachent. Elle a jugé, à l’unanimité des membres, que M. et Mme Y et M. Z disposaient des références professionnelles et financières et les a admis à présenter une offre. Un cahier des charges ainsi qu’un règlement de consultation leur ont été envoyés.

La chambre constate des divergences entre l’avis de publicité et le procès-verbal quant à l’objet du marché, ainsi qu’une incohérence sur la qualité du candidat.

Le procès-verbal de la commission précitée mentionne, d’une part, que ce camping dispose de 152 emplacements contrairement à l’avis de publicité unique qui en indiquait 147 et, d’autre part, que M. et Mme Y sont considérés par la commission comme gestionnaires des campings, alors qu’ils ne sont que des employés.

La commission d’examen des offres du 11 septembre 2017 a acté que, sur les deux candidats retenus, seul M. Y avait déposé une offre avant le 8 septembre 2017. Elle a décidé de « ne pas émettre d’avis en sa faveur ou en sa défaveur » pour plusieurs raisons :

- « Les membres de la commission jugent en effet que la présentation de l’offre de Monsieur Y ne permet pas d’émettre un avis au regard d’une part, des dérogations apportées par le candidat au cahier des charges [...] et d’autre part, au regard du budget d’investissement et des amortissements prévus [...].
- La commission estime que l’actuel délégataire, la SARL Camping du Fort Lapin n’a pas correctement appréhendé les principes d’une délégation de service public ainsi que les dispositions de l’article 14 du cahier des charges le liant à la ville [...]
- La commission estime que c’est certainement ces méconnaissances de l’actuel délégataire qui n’ont pas permis à Monsieur Y – fils de l’actuel délégataire- de remettre une offre lisible.
- La commission considère que, pour pouvoir émettre un avis conformément aux dispositions du Code général des Collectivités Territoriales-, il est nécessaire que Monsieur le Maire – en vertu des attributions qui lui sont conférées par ledit Code précité – s’entretienne avec le candidat et provoque une nouvelle commission de délégation de service public. »

La chambre considère, pour sa part, qu’à défaut de remise « d’offre lisible » par un seul candidat, selon les propres termes de la commission, l’autorité délégante n’était pas en mesure de poursuivre la procédure.

Selon la jurisprudence administrative²⁸, l’insuffisance de la concurrence constitue un motif d’intérêt général susceptible de justifier la renonciation à conclure un contrat de délégation de service public. L’arrêt du Conseil d’État visé considère que si la commune ne pouvait déclarer la procédure infructueuse, rien ne faisait obstacle à ce qu’elle renonce à poursuivre celle-ci. En effet, il est admis que l’autorité délégante peut renoncer à conclure une délégation de service public dont elle a engagé la procédure de passation et cela pour un motif d’intérêt général tenant, par exemple, à la décision de la collectivité de gérer le service en régie, à des considérations budgétaires ou à la constatation d’une irrégularité entachant ladite

²⁸ CE, 17 sept. 2018, n° 407099, Sté Le Pagus : JurisData n° 2018-015724 ; AJDA 2018, p. 1750 ; Contrats-Marchés publ. 2018, comm. 253, obs. G. Eckert.

procédure²⁹. Il est ajouté à cela que « *l'insuffisance de la concurrence constitue un motif d'intérêt général susceptible de justifier la renonciation à conclure un contrat de délégation de service public* ». Autrement dit, l'insuffisance de la concurrence tenant à ce que seule la candidature de l'entreprise sortante a été déposée autorise la collectivité publique à renoncer à la poursuite de celle-ci. Elle peut alors, soit relancer la procédure, par exemple après avoir renforcé les modalités de publicité, soit décider de gérer le service en régie ou en quasi-régie.

À défaut d'offre lisible, la commission aurait pu, en l'espèce, renoncer à poursuivre la procédure de délégation de service public.

Suite à la réunion de la commission du 11 septembre 2017, un entretien de négociation a été conduit par le maire avec M. Y et son épouse, qui ont remis une nouvelle offre le 2 octobre suivant.

La commission d'examen des offres s'est réunie à nouveau le 20 octobre 2017 pour rendre un avis favorable, en considérant que l'offre était satisfaisante en termes techniques et correspondait aux souhaits de la municipalité. Elle indique que le candidat respecte les dispositions du cahier des charges et, en conclusion, elle mentionne des modifications significatives concernant trois points :

- le nombre d'emplacements passe de 147 à 152 ;
- la période d'ouverture sera du 1^{er} avril au 31 octobre 2017 au lieu du 15 mars au 15 novembre ;
- le contrat de délégation entrera en vigueur à sa date de notification, soit le 7 février 2018 et non au 1^{er} janvier 2018.

Toutefois, selon l'article 46 de l'ordonnance du 29 janvier 2016³⁰ relative à la concession, « *...la négociation ne peut porter sur l'objet de la concession...* ». Or, la commission a modifié substantiellement l'objet mentionné à l'article 1 du règlement de consultation – qui renvoie au cahier des charges – et de l'avis de publicité.

Sur la définition des besoins, il est donc constaté que le périmètre de la concession souffrait d'imprécisions sur les dates d'ouverture et sur le nombre d'emplacements. Ainsi, le juge du référé précontractuel annule la procédure de passation d'une délégation de service public en jugeant que « *compte tenu des imprécisions sur le périmètre de la concession, la commune ne pouvait être regardée, en l'espèce, comme ayant suffisamment déterminé l'étendue de ses besoins*³¹ ».

La commune de Sangatte a donc lancé une procédure de délégation de service public sans avoir déterminé précisément ses besoins.

²⁹ CAA Marseille, 15 nov. 2001, n° 98MA00814, Sté Méditerranée Plaisance : Contrats-Marchés publ. 2002, comm. 40, obs. P. Soler-Couteaux. - CAA Lyon, 28 déc. 2007, n° 03LY01511, Sté SPIE SA : Contrats-Marchés publ. 2008, comm. 109, obs. E. Delacour.

³⁰ Article 46 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 : « *Les autorités concédantes peuvent organiser librement une négociation avec un ou plusieurs soumissionnaires dans des conditions prévues par voie réglementaire. La négociation ne peut porter sur l'objet de la concession, les critères d'attribution ou les conditions et caractéristiques minimales indiquées dans les documents de la consultation* ».

³¹ CE, 15 nov. 2017, n° 412644, Cne Le Havre : JurisData n° 2017-023027 ; Contrats-Marchés publ. 2018, comm. 12, obs. M. Ubaud-Bergeron ; BJC 2018, p. 112, concl. O. Henrard.

Enfin, une note de service du 27 décembre 2017 explique le choix du délégataire retenu en prévision du conseil municipal du 18 janvier 2018, qui a effectivement approuvé celui-ci. S'en est suivie, le 2 février 2018, la publication de la désignation du délégataire via la presse locale.

Deux semaines après la signature de la convention, un avenant n° 1 en date du 22 février 2018 est intervenu pour diminuer le montant de la caution de 30 000 € à 15 000 €, alors que le candidat avait précisé, lors de sa candidature, qu'il ne disposait que de 10 000 €.

Cette diminution de moitié de la caution méconnaît le principe d'égalité de traitement des candidats, qui figure parmi les principes généraux du droit et « *dont la méconnaissance est constitutive d'un manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence*³² ».

Les avenants aux contrats de concession et de délégation de service public sont régis par les dispositions de l'article 36 du décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016 relatif aux contrats de concession. Selon ces dispositions, l'avenant ne pouvait pas modifier le contrat de concession puisque : « *En tout état de cause, une modification est substantielle lorsqu'au moins une des conditions suivantes est remplie : a) Elle introduit des conditions qui, si elles avaient figuré dans la procédure de passation initiale, auraient attiré davantage de participants ou permis l'admission de candidats ou soumissionnaires autres que ceux initialement admis ou le choix d'une offre autre que celle initialement retenue ;* ».

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire indique que ces points avaient été évoqués lors de la première commission d'examen des offres et précise avoir programmé, afin de lever toute ambiguïté, une seconde commission pour l'attribution.

Pourtant, l'avenant au contrat de concession du 22 février 2018, signé par le maire, ne pouvait pas donner lieu à la modification du montant de la caution, qui constitue une clause substantielle de la mise en concurrence de cette délégation.

4.1.5 Le projet de l'écovillage balnéaire de la porte des 2 caps – Plaine de loisirs

Le conseil municipal de la commune de Sangatte a délibéré le 22 janvier 2013 afin de retenir la société par actions simplifiée « SAS Euro Get » comme concessionnaire de l'opération se rapportant à « Ecovillage balnéaire de la porte des 2 Caps – Plaine de loisirs à Sangatte », d'approuver les termes de la concession et d'autoriser le maire à signer le traité de concession le 18 février 2013.

³² TA Paris, ord., 22 août 2018, n° 183709/4, Sté Excelsis, cons. 5 : Contrats-Marchés publ. 2018, comm. 252, obs. G. Eckert.

La formule est traditionnelle dans la jurisprudence administrative (CE, 14 oct. 2015, n° 390968, Région Nord-Pas-de-Calais : JurisData n° 2015-022864 ; AJDA 2015, p. 1955 ; Contrats-Marchés publ. 2015, comm. 279, obs. G. Eckert. - CE, 12 sept. 2018, n° 420454 et 420512, Synd. intercommunal des ordures ménagères de la vallée de Chevreuse et Sté SEPUR : JurisData n° 2018-015727 ; Contrats-Marchés publ. 2018, comm. 241, obs. M. Ubaud-Bergeron) et la même préoccupation est marquée par le juge européen (CJUE, 12 mars 2015, aff. C-538/13, Sté eVigilo Ltd c/Dpt général d'incendie et de secours auprès du min. Intérieur de Lituanie : JurisData n° 2015-009695 ; Contrats-Marchés publ. 2015, comm. 114, obs. G. Eckert).

Par délibération du conseil municipal du 12 avril 2018, un avenant au traité de concession a prorogé celle-ci jusqu'au 11 juillet 2023 au motif que le concessionnaire n'a pu exécuter la déclaration d'utilité publique dans le délai de cinq ans imparti.

Or, depuis le 1^{er} janvier 2017³³, la signature de cet avenant au traité de concession relève de la compétence de la communauté d'agglomération du Calaisis.

Comme vu *supra* à travers les documents d'urbanisme, ce projet d'aménagement constitue un projet phare de développement économique à l'initiative du maire de Sangatte. Les objectifs poursuivis par la commune dans la conduite de l'opération sont ambitieux et s'inscrivent principalement dans une logique stratégique par une reconquête de son image touristique, une impulsion dynamique d'emploi non délocalisable et une contribution au rayonnement du Calaisis.

Ce projet intègre un complexe touristique et résidentiel qui comprend :

- un golf de niveau international, avec ses équipements annexes ;
- un ensemble hôtelier et de remise en forme ;
- une zone d'habitations à vocation résidentielle et touristique ;
- des commerces et services.

Cependant, la présence de deux couples d'oiseaux protégés (œdicnèmes criards) pourrait venir contrarier le déroulement du projet puisqu'une association de défense de l'environnement, le GDEAM 62³⁴, a interjeté appel du rejet de son recours contre la déclaration d'utilité publique, jugé par décision du tribunal administratif de Lille de janvier 2017.

4.2 L'accompagnement intercommunal de l'écovillage balnéaire

4.2.1 Un faisceau d'indices caractérisant le caractère intercommunal de l'opération

À partir du 1^{er} janvier 2017, la compétence du maire pour décider de signer l'avenant d'une concession à enjeux économiques importants pose question, d'autant que l'impact du projet dépasse le périmètre communal et intéresse le projet de territoire communautaire.

4.2.1.1 Les documents d'urbanisme

Le projet d'aménagement et de développement durable du schéma de cohérence territoriale du pays du Calaisis indique clairement que « *le pays du Calaisis se doit donc de définir une véritable stratégie s'appuyant sur les projets structurants afin de hiérarchiser et diversifier ses activités* ». Au niveau de son axe n° 1 : « *Valoriser une économie basée sur les richesses du territoire* », l'objectif n° 4 prévoit de capter véritablement le potentiel touristique,

³³ Article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales.

³⁴ Association Loi 1901 : groupement de défense de l'environnement de l'arrondissement de Montreuil et du 62.

notamment de définir et recenser les sites d'attractivité majeurs existants et en projet s'appuyant sur les atouts du territoire et capables de capter le potentiel touristique en citant, à titre d'exemple, le projet du golf de Sangatte.

Le schéma de cohérence territoriale du pays du Calaisis à travers son document d'orientations et d'objectifs, approuvé le 28 avril 2017, fait ressortir Sangatte, notamment Blériot-plage, comme espaces proches du rivage « stratégiques », à fort enjeu de développement. Conformément aux deux premières orientations commerciales du Pays du Calaisis, la priorité du développement est donnée aux centralités urbaines où figure Sangatte. Le schéma de cohérence territoriale inscrit Sangatte parmi les pôles touristiques majeurs.

4.2.1.2 La stratégie de développement touristique

Dans une note de 2016, la communauté d'agglomération articule ses politiques de développement économique autour de trois grandes thématiques, dont l'essor de l'attractivité du territoire et du tourisme.

Il s'agit, pour elle, de promouvoir le Calaisis comme destination du tourisme de nature et d'en faire une porte d'entrée du Grand Site des Deux Caps. Selon ce document, *« cette stratégie se verra renforcée par la réalisation du projet d'Ecovillage balnéaire de Sangatte, mené à la limite du périmètre du Grand Site de France par le groupe Eurotunnel. Ce projet qui prévoit la réalisation d'un golf de standing international dit "Golf de la Porte des Caps", d'une superficie de 121 hectares, d'un hôtel haut de gamme, d'un centre de balnéothérapie et d'un programme immobilier de type écovillage à vocation résidentielle et regroupant près de 500 logements – constituera un élément supplémentaire apte à capter les touristes sur le territoire, et à attirer des salariés (notamment des cadres) et leur famille à la recherche de logements qualitatifs et souhaitant bénéficier de la qualité de vie offerte sur la Côte d'Opale ».*

4.2.1.3 La promotion de l'écovillage par Calais promotion

L'agence de développement économique du Calaisis, dénommée « Calais promotion », qui se présente comme un point d'entrée et de référence des projets d'implantation et de développement sur le territoire, mentionne à titre promotionnel les enjeux d'un tel projet.

Ainsi, un document du 20 janvier 2015 présentait les trois grands projets de l'agglomération : le parc d'attraction, l'espace congrès et l'écovillage avec son golf, qui se renforcent mutuellement. Le projet écovillage se caractérise par la potentialité d'un fort pouvoir d'achat, avec un public cible composé à 80 % d'étrangers.

Calais promotion a réalisé, le 14 mars 2013, une conférence de presse au MIPIM³⁵ de Cannes puis a récemment présenté, le 13 décembre 2018, au CESER³⁶, l'attractivité de Calais, avec les grands projets touristiques, dont l'écovillage, en soulignant l'impact économique et social direct et indirect comme suit :

- l'exploitation du golf représenterait 1,2 M€/an en générant 18 équivalents temps plein ;
- l'activité du golf en impact indirect sur l'économie locale pourrait générer un flux financier de 3,6 M€ et la création ou le maintien de 51 ETP ;
- l'impact induit au titre de la redistribution des richesses est estimé à 34 emplois ETP supplémentaires ;
- l'impact économique et social direct, indirect et induit de l'équipement pourrait atteindre ainsi près de 11 M€ permettant la création ou le maintien de 103 ETP.

En ce qui concerne l'écovillage, pour la phase d'aménagement, l'investissement est estimé à 161 M€, dont 70 % bénéficieront aux entreprises locales, avec une création ou un maintien d'environ 300 emplois ETP. Pour la phase « exploitation », la création ou le maintien d'emplois directs, indirects et induits, est estimé à près de 150 ETP dans les domaines de l'hôtellerie et de la restauration, du commerce et des services, de l'accueil des visiteurs.

4.2.1.4 La taxe de séjour intercommunale

Dans le cadre de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), afin d'harmoniser les outils de sa politique touristique, la communauté d'agglomération Grand Calais Terres & Mers a mis en place une taxe de séjour intercommunale, applicable à l'ensemble de son territoire à compter du 1^{er} janvier 2017. Cette taxe de séjour se substitue à celles qui existaient sur les communes, notamment celle de Sangatte. Les recettes sont désormais perçues par l'office intercommunal du tourisme.

Cette harmonisation de la taxe de séjour renforce ainsi le pilotage de la politique de tourisme sur le territoire de Sangatte, ainsi que la promotion de l'écovillage par la communauté d'agglomération du Calaisis.

4.2.1.5 La subvention d'investissement

À ce titre, selon la commune et la communauté d'agglomération, une subvention d'investissement intercommunale a été budgétisée pour la première fois au titre de 2019, au bénéfice du concessionnaire pour le projet du golf à hauteur de 400 000 €.

Par cette subvention, l'agglomération montre ainsi son intérêt de voir émerger ce projet.

³⁵ Marché international des professionnels de l'immobilier.

³⁶ Conseil économique, social et environnemental régional.

Selon la communauté d'agglomération, le maire de Sangatte a signé le contrat de concession au motif que c'est la commune qui avait la maîtrise du foncier, le territoire ne relevant pas de l'intérêt communautaire.

En termes de financement, et suite à la loi NOTRe, en complément de la région, et uniquement dans le cadre d'une convention, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent également participer au financement des aides et régimes d'aides en faveur de la création ou de l'extension d'activités économiques mis en place par la région (article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales).

C'est ainsi qu'une délibération devait être présentée en avril 2019, au conseil communautaire, approuvant la signature d'une convention avec la région Hauts-de-France pour permettre la mise en œuvre d'interventions économiques en faveur des entreprises.

Cette délibération pourrait être à même de justifier le versement d'une subvention de l'agglomération au projet d'écovillage le moment venu, sans toutefois lui reconnaître l'intérêt communautaire.

Toujours selon la communauté d'agglomération, la question de subventionner un aménageur privé est en réflexion au niveau de la région afin d'être en conformité avec les directives européennes, notamment celles spécifiques au golf.

4.2.2 Les compétences de la communauté d'agglomération du Calaisis

Ainsi qu'il a été démontré ci-dessus, le projet de l'éco-village balnéaire et du golf de la porte des 2 Caps, initié par la commune de Sangatte, revêt aujourd'hui un caractère qui dépasse largement le seul cadre communal, par son importance stratégique pour le territoire du Calaisis, son rayonnement au service du développement de l'économie touristique communautaire, ses enjeux financiers et la complexité juridique de sa future gestion.

La communauté d'agglomération a montré tout son intérêt envers cette zone d'activités pour le développement de son territoire, à travers la promotion réalisée, le soutien financier envisagé et l'instauration de la taxe de séjour intercommunale qui inclut la commune de Sangatte.

Nonobstant les caractéristiques de ce projet, et malgré les dispositions de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales³⁷, reprises ci-après, la communauté d'agglomération n'a pas estimé nécessaire, en 2013, de reconnaître l'intérêt communautaire de cette future zone d'activité touristique au titre de sa compétence de création des zones d'activité touristique. La commune de Sangatte a donc conclu seule le contrat de concession en 2013 et l'a modifié en 2018.

³⁷ Article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales qui prévoyait la compétence suivante : « *En matière de développement économique : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique d'intérêt communautaire* ».

L'article L. 5216-5 du code précité, dans sa nouvelle rédaction modifiée par la loi NOTRe, dispose que « *La communauté d'agglomération exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences suivantes : 1° En matière de développement économique : [...] création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; [...] promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme* ».

S'agissant d'une zone d'activité touristique, le projet de l'écovillage balnéaire et du golf de la porte des 2 Caps ressort, depuis 2017, de la compétence de la communauté d'agglomération, en application des dispositions de l'article L. 5216-5 du code précité.

De plus, dans l'hypothèse où le projet développerait des activités commerciales, la compétence de la communauté d'agglomération ne s'exercerait alors qu'à travers la définition de l'intérêt communautaire.

Le compte rendu d'activité au concédant au 31 décembre 2018, transmis par le maire de la commune de Sangatte, conforte cette interprétation. Il définit l'opération comme suit : « *Depuis 2001, une politique volontariste forte et réaliste est menée en faveur du tourisme afin d'encourager le développement économique de Sangatte Blériot-Plage et lui redonner son statut de station balnéaire par la qualité de l'accueil, des aménagements urbains et touristiques, en cohérence avec les autres projets portés sur le territoire du Calaisis (opération Grand Site, Port 2015, base de voile, etc...)* ».

Dans sa réponse aux observations provisoires, la présidente de la communauté d'agglomération du Calaisis considère que le projet, en l'état, ressort davantage de la compétence communale. Elle précise notamment que si le projet présente « *un caractère certes structurant pour le Calaisis de par son volume foncier et l'ambition affichée en termes d'image, le volume des équipements publics du programme combinée à l'estimation de la fréquentation touristique de la partie projet golfique n'en font pas, à mon sens, une zone d'activité touristique mais plutôt une zone à dominante habitat, qualitatif de par son positionnement, ce qui n'entre pas dans les compétences de l'agglomération* ».

Il est un fait que le projet visé présente une nature double, à la fois immobilière et touristique, qui peut prêter à interprétation.

S'agissant toutefois d'un projet d'aménagement de zone, à caractère fortement structurant, qui, par son ampleur et sa nature, apparaît hors de portée de la commune, la chambre l'analyse comme devant préférablement être porté par une structure intercommunale, donc ressortir de la compétence communautaire. Partant, le contrat de concession en cours de l'écovillage semblerait devoir être transféré à la communauté d'agglomération du Calaisis.

La chambre invite la commune à se rapprocher de cette dernière afin d'examiner ensemble la possibilité d'un tel transfert.

Rappel au droit n° 5 : examiner avec la communauté d'agglomération du Calaisis la possibilité de lui transférer le contrat de concession de « l'écovillage balnéaire de la porte des 2 Caps – Plaine de loisirs à Sangatte », conformément à l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune assure directement le portage de plusieurs équipements structurant le tourisme local, tels que les campings, les chalets, ou encore le projet de « l'écovillage balnéaire de la porte des 2 Caps – Plaine de loisirs à Sangatte ». En ce qui concerne les délégations de service public des campings, la commune ne maîtrise pas le contrôle des contrats et a commis des maladresses dans la dernière procédure de passation. Outre le fait que les chalets de plage ne sont plus aux normes, la commune les sous-loue alors qu'elle ne dispose d'aucune concession de l'État sur l'emprise littorale.

Le maire a pris l'initiative de signer un traité de concession avec un partenaire privé. Or, depuis 2017, l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales est venu transférer la compétence en matière de création de zone touristique à la communauté d'agglomération. Compte tenu de son ampleur, de sa nature et de son caractère fortement structurant dans le territoire, le projet semble davantage ressortir de la compétence communautaire, justifiant que soit examinée la possibilité du transfert du contrat à la structure intercommunale.

*

* *

Annexe. Suivi des observations antérieures

	Mis en œuvre	En cours de mise en œuvre	Non mis en œuvre
1. Enrichir la note préalable au débat d'orientation budgétaire d'éléments d'analyse prospective, d'informations sur les principaux investissements projetés, sur le niveau d'endettement et sur l'évolution des taux de la fiscalité locale.	X		
2. Enrichir l'état annuel de la dette des caractéristiques de la dette (durée moyenne, indice le plus fréquent, classification selon la typologie des produits contractés) et son évolution, proposer le profil de dette souhaité à la fin de l'exercice.	X		
3. Constituer une provision minimale pour faire face au risque associé à un emprunt dont le taux d'intérêt est indexé sur le cours de change euro – franc suisse.	SANS OBJET (disparition du risque)		
4. Réduire l'endettement et renforcer l'épargne, notamment en réduisant les dépenses de fonctionnement.			X
5. Définir une politique sportive au moyen d'objectifs et d'indicateurs de performance, notamment à l'occasion des subventions versées aux associations.			X



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SANS RÉPONSE

COMMUNE DE SANGATTE (Département du Pas-de Calais)

Exercices 2014 et suivants

Ordonnateur en fonctions pour la période examinée :

- M. Guy Allemand : pas de réponse.

*« 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** » (article 42 de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001).*



Les publications de la chambre régionale des comptes
Hauts-de-France
sont disponibles sur le site :
www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france

Chambre régionale des comptes Hauts-de-France

14 rue du Marché au Filé - 62012 Arras cedex

Adresse mél : hautsdefrance@crtc.ccomptes.fr