



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC DU CAMPING MUNICIPAL D'ONDRES

(Département des Landes)

Exercices 2018 et suivants

Le présent document qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre les 29 novembre et 13 décembre 2023.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	3
RECOMMANDATIONS.....	5
ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE.....	6
1 UN CONTRAT SUSCITANT DE FORTES TENSIONS.....	7
1.1 La délégation de service public confiée à la SARL Dauga Frères.....	7
1.2 Des contentieux depuis la prolongation du contrat pour deux ans.....	8
1.3 Les axes de contrôle retenus par la chambre.....	8
2 LE FORT DÉVELOPPEMENT DU CAMPING DEPUIS LE DÉBUT DE LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC.....	9
3 LE CONTRAT ET SON EXÉCUTION.....	11
3.1 Des stipulations contractuelles particulièrement favorables au délégataire.....	11
3.1.1 Des conditions d'exploitation et d'investissement peu contraignantes consenties pour une trop longue durée.....	12
3.1.2 La faiblesse de la redevance versée à la commune.....	13
3.1.3 L'absence de pénalité en cas de retard de versement des redevances.....	18
3.2 Les carences de la commune dans le suivi du contrat au bénéfice du délégataire.....	18
3.2.1 L'absence d'indexation de la redevance fixe.....	18
3.2.2 La cession aux actionnaires de la SARL d'une emprise voisine, contraire aux dispositions du contrat.....	19
3.2.3 Un contrôle de la commune très parcellaire.....	22
3.2.3.1 Le contrôle de l'exécution du service public.....	22
3.2.3.2 L'absence de contrôle des investissements de la concession.....	24
3.2.3.3 Les actions mises en place par la nouvelle municipalité.....	24
3.2.4 La prolongation de la DSP dans des conditions contestables.....	25
3.2.4.1 Des engagements déjà contractés au-delà du terme de la DSP.....	25
3.2.4.2 La prolongation finalement accordée lors de la crise sanitaire.....	27
4 LA SITUATION FINANCIÈRE ET LES RELATIONS AVEC LES SOCIÉTÉS VOISINES.....	28
4.1 Les flux réciproques avec des sociétés proches.....	28
4.1.1 Le rôle central de la SARL dans la gestion du Green Resort.....	28
4.1.2 La location d'emplacements à la SAS sur le terrain du camping municipal.....	31
4.2 Analyse financière de la DSP.....	35
5 L'ÉCHEC DE LA RENÉGOCIATION ET LA SUSPENSION DE LA REPRISE EN RÉGIE.....	39
5.1 Les résiliations successives après l'échec des négociations.....	39
5.1.1 Le refus initial de la SARL d'appliquer la clause de revoyure.....	39
5.1.2 Une première démarche de résiliation très incertaine.....	40

5.1.3 La seconde résiliation en dépit d'un accord proche, actuellement suspendue	41
5.2 La perspective d'une reprise en régie en substitution à la DSP	42
5.2.1 La création d'un établissement public pour reprendre le camping	42
5.2.2 La complexité des opérations de reprise du personnel.....	43
5.2.3 Les difficultés à chiffrer l'indemnisation due au concessionnaire.....	45
6 ASSURER LA CONTINUITÉ DE L'EXPLOITATION DU CAMPING.....	47
ANNEXES.....	50
Annexe n° 1. Retraitements du tableau de comparatif des redevances fourni par la SARL.....	51

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a contrôlé la délégation de service public (DSP) du camping municipal de la commune d'Ondres dans un contexte de fortes tensions entre la SARL Dauga Frères, délégataire, et la commune délégante.

Le conflit est né des négociations visant à revoir le niveau de la redevance versée par la SARL à la commune. Cette révision était prévue en contrepartie de la prolongation du contrat de DSP pour deux années, jusqu'à novembre 2025, accordée en mai 2020 par la majorité précédente pour soutenir la société durant la crise sanitaire.

Sur ce sujet, la chambre estime que la redevance versée par la SARL est inférieure à celles constatées dans la plupart des autres campings gérés en DSP qu'elle a analysées, sous la réserve que ces campings ne reposent pas tous sur un modèle économique identique.

En dépit des termes de l'avenant de prolongation signé avec la commune, la SARL a dans un premier temps remis en cause le principe-même de la renégociation, s'appuyant sur des motifs qui paraissent injustifiés à la chambre. Par la suite, la commune a délibéré en octobre 2021 pour décider la résiliation de la DSP pour motif d'intérêt général dès le mois suivant, avant d'indiquer que la décision n'était pas encore prise. Cette délibération a engendré une très forte insécurité juridique et a tendu encore davantage les relations avec la SARL. Alors qu'un accord sur une hausse de la redevance était proche, les négociations ont de nouveau échoué en raison d'autres dispositions qu'Ondres souhaitait introduire dans le contrat pour clarifier ses pouvoirs de contrôle et faire évoluer les modalités, notamment financières, de fin de DSP. Une seconde délibération de résiliation prise par la commune n'a pu prendre effet au 1^{er} janvier 2023 comme décidé, ayant été suspendue par une ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Pau, dans l'attente d'une décision définitive du tribunal.

La chambre relève qu'une grande part des difficultés rencontrées dans la perspective de l'échéance de la DSP trouve son origine dans un contrôle défaillant du contrat par les municipalités précédentes. En effet, depuis la signature du contrat en 1998, la société a considérablement développé les infrastructures du camping pour en faire un lieu de séjour dont la qualité est reconnue par ses clients. Satisfaits jusqu'alors de la stratégie et des résultats du camping, les maires successifs, qui demeuraient responsables du service public concédé, se sont désintéressés des modalités d'exécution du contrat.

Ainsi, alors que le contrat de concession interdisait à la société délégataire de gérer « pendant toute la durée de la concession (...) un camping ou (...) une activité de même nature dans un rayon de 15 km », la commune lui a elle-même vendu un terrain à proximité immédiate du camping municipal pour qu'elle y développe en 2014 un parc résidentiel de loisirs (PRL) dénommé « Green Resort » s'appuyant largement sur les moyens du camping municipal. Au terme de cette opération, réalisée d'un commun accord entre les parties mais contraire aux stipulations du contrat selon la chambre, les deux structures se trouveront en concurrence à échéance de la DSP, dans la mesure où la commune a décidé la reprise en régie du camping.

De surcroît, la SARL a de nombreuses synergies avec la société exploitant le PRL « Green Resort » : l'ensemble du personnel y intervenant est par exemple mis à disposition par la SARL, tandis que plus de 40 mobil-homes présents sur le camping municipal appartiennent en réalité à la société Green Resort, engendrant le transfert d'une partie du chiffre d'affaires vers cette dernière. La SARL Dauga Frères ne pouvait ignorer que ce fonctionnement génèrerait d'importantes difficultés pour assurer la scission opérationnelle et juridique des deux entités au terme du contrat du camping, par exemple s'agissant des modalités de reprise du personnel.

De même, les investissements réalisés dans le cadre de la concession du camping n'ont jamais été réellement suivis par la commune alors que la problématique des biens de la délégation était identifiée depuis 2014. La distinction entre les biens devant retourner gratuitement à la commune en fin de contrat et ceux qui restent propriété de la SARL est donc particulièrement incertaine.

Au regard de l'ensemble de ces difficultés, la chambre considère qu'une rupture anticipée du contrat génèrerait des risques juridiques, financiers et opérationnels importants pour la commune alors que le contrat arrive à son terme en 2025.

Il apparaît ainsi préférable pour la SARL Dauga Frères comme pour la commune d'Ondres de réengager des négociations pour fixer, outre les nouvelles modalités financières, un cadre précis pour limiter les risques liés à la fin de la DSP et la reprise en régie. Compte-tenu de l'état du dialogue entre les parties, ces nouvelles négociations auront un intérêt évident à se dérouler sous la supervision d'un tiers.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : (*refus de mise en œuvre*) identifier les salariés ayant vocation à travailler au Green Resort à échéance du contrat de DSP et transférer leurs contrats à la SAS.

Recommandation n° 2. : (*non mise en œuvre*) conclure un avenant fixant de nouvelles modalités financières et établissant un protocole de fin de contrat.

Recommandation n° 3. : (*non mise en œuvre*) demander à la présidente du tribunal administratif de Pau l'organisation d'une mission de médiation et la désignation d'un médiateur, conformément à l'article L. 213-5 du code de justice administrative.

ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE

Conformément aux articles L. 211-10 et L. 244-3 du code des juridictions financières (CJF), le contrôle des comptes et de la gestion de la délégation de service public du camping municipal de la commune d'Ondres a été inscrit au programme 2023 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine pour la période courant à partir du 1^{er} janvier 2018.

Le ministère public s'est prononcé favorablement sur la compétence de la chambre, le 13 avril 2023, conformément à l'article R. 243-2 du CJF.

Une lettre d'ouverture de contrôle a été adressée le 25 avril 2023 à Monsieur Patrick Dauga, gérant de la société anonyme à responsabilité limitée (SARL) Dauga Frères, chargée de la délégation de service public.

L'entretien de début de contrôle a eu lieu par visioconférence le 26 avril 2023.

Au cours de l'instruction, des entretiens ont été menés avec la maire de la commune d'Ondres, Madame Eva Belin et l'ancien maire, Monsieur Eric Guilloteau.

L'entretien de fin de contrôle avec M. Patrick Dauga, prévu par l'article L. 243-1 du CJF, s'est déroulé le 12 juillet 2023 par visioconférence.

Le rapport d'observations provisoires (ROP), délibéré le 28 juillet 2023, a été transmis le 1^{er} septembre 2023 au gérant de la SARL Dauga Frères, qui en a accusé réception le même jour.

Des extraits de ROP ont également été adressés le 1^{er} septembre 2023 à la commune d'Ondres, à M. Eric Guilloteau, ancien maire de la commune, à la SAS Green Resort, au CIC Sud Ouest, au Crédit agricole Aquitaine, au Crédit agricole Pyrénées Gascogne et à la SAS Golden Team.

Conformément aux dispositions de l'article R. 243-8 du CJF, M. Patrick Dauga, gérant de la SARL Dauga Frères a été entendu, à sa demande, par la formation délibérante de la chambre le 29 novembre 2023. Une réponse écrite complémentaire de la SARL Dauga Frères est parvenue à la chambre le 12 décembre 2023. Conformément à l'article R. 243-8 du CJF, l'audition à la demande de M. Dauga visait à compléter et préciser les observations qu'il avait préalablement fournies par écrit.

Après avoir examiné les réponses écrites et entendu les représentants de la SARL Dauga Frères, ainsi que les réponses écrites de la commune d'Ondres, de la SAS Green Resort, du CIC Sud-Ouest, du Crédit agricole Aquitaine, du Crédit agricole Pyrénées Gascogne et de la SAS Golden Team, la chambre a délibéré sur les observations définitives en dernier lieu le 13 décembre 2023.

1 UN CONTRAT SUSCITANT DE FORTES TENSIONS

1.1 La délégation de service public confiée à la SARL Dauga Frères

Propriété de la commune d'Ondres depuis 1992, le camping municipal consistait alors en quelques bâtiments (habitation pour un concierge, bloc sanitaire, garage) entourés d'un terrain vierge, sur une surface d'environ deux hectares. Le camping était principalement utilisé par les employés de l'entreprise Pechiney qui y logeaient en tente ou caravane, par le biais d'un accord avec le comité d'établissement.

Soucieuse de développer les infrastructures d'accueil de plein air sur ce site, la commune a attribué, par délibération du conseil municipal du 7 avril 1998, une délégation de service public (DSP) à M. Henri Dauga afin d'exploiter le camping municipal.

À cet effet, une convention de DSP a été conclue le 28 mai 1998.

La délégation de service public

Une délégation de service public est un contrat par lequel une personne publique confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire, dont la rémunération est substantiellement liée au résultat de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service.

Les délégations de service public font partie de l'ensemble des contrats de concession, par opposition aux marchés publics : dans une concession, la rémunération est tirée de l'exploitation du service, tandis que dans le cadre d'un marché public, le paiement est intégral et immédiat et effectué par l'acheteur public.

La SARL Dauga Frères a ainsi été créée le 1^{er} juin 1998 en vue de l'exploitation du camping municipal, avec pour objet social « *la gestion de camping, caravaning dans le cadre d'une concession de service public et autre et plus généralement la création et la gestion d'hébergements, de commerces et services, la commercialisation de produits touristiques* ». Son capital de 7 122 €, inchangé depuis la création de la société, est réparti entre les frères Patrick (70 %) et Henri Dauga (30 %).

Le contrat confié à la SARL l'exploitation du camping pour une durée initiale de 25 ans.

Henri Dauga, gérant de la SARL à l'origine, a démissionné le 26 juillet 2017. Son frère, Patrick Dauga, a ensuite repris la gérance.

1.2 Des contentieux depuis la prolongation du contrat pour deux ans

La DSP devait arriver à son terme fin 2023. Toutefois, dans le contexte de la crise sanitaire qui avait entraîné la fermeture du camping à compter de mars 2020, le conseil municipal a approuvé un avenant à la DSP prolongeant le contrat pour deux saisons supplémentaires, soit jusqu'au 31 octobre 2025 (voir 3.2.4.2). Le même avenant prévoit en contrepartie la renégociation des conditions financières du contrat dans le courant de l'année 2021.

Opposée à la prolongation de deux années du contrat lorsqu'elle était conseillère municipale, Mme Eva Belin, élue maire le 4 juillet 2020, a entendu mettre en œuvre cette clause afin de revoir les modalités financières de la DSP.

Les négociations n'ayant pas abouti, le conseil municipal a décidé par délibération du 7 juillet 2022 la résiliation du contrat pour motif d'intérêt général, avec date d'effet au 31 décembre 2022.

Cette décision a été suspendue par ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Pau à la demande de la SARL Dauga Frères le 20 décembre 2022. Le pourvoi en cassation de la commune contre cette ordonnance n'a pas été admis par le Conseil d'État. La décision de résiliation de la DSP doit toutefois toujours être examinée sur le fond par le tribunal administratif de Pau.

Les différentes négociations et procédures engagées ont conduit à exacerber les tensions entre la commune et son délégataire, se traduisant par de multiples communiqués, signalements et plaintes, rendant impossible tout dialogue constructif quant à l'exécution du contrat.

1.3 Les axes de contrôle retenus par la chambre

La chambre s'est attachée à l'occasion du contrôle à examiner les principaux points qui cristallisent les critiques de part et d'autre afin d'objectiver la situation générale de la DSP.

Ainsi, elle a d'abord analysé la stratégie de développement du camping poursuivie par la SARL depuis 2018 (partie 2).

Les stipulations contractuelles, notamment financières, leur respect par la SARL comme par la commune, ainsi que les conditions de prolongation du contrat ont également été examinées (partie 3).

La chambre a ensuite étudié les relations entretenues par la SARL avec deux autres sociétés partageant un actionariat commun, créées pour exploiter un parc résidentiel de loisirs contigu au camping municipal (partie 4).

Les conditions de la résiliation du contrat, actuellement suspendue par la justice administrative, et de reprise en régie par la commune sont également rappelées (partie 5).

L'ensemble de ces investigations montrant l'importance des difficultés rencontrées de toutes parts pour assurer la bonne mise en œuvre et échéance de la concession, la chambre a enfin souhaité inviter les parties au contrat à tout mettre en œuvre pour garantir la continuité d'exploitation du service public que constitue le camping municipal (partie 6).

2 LE FORT DÉVELOPPEMENT DU CAMPING DEPUIS LE DÉBUT DE LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC

Le contrat de DSP signé en 1998 mettait à la charge de la SARL Dauga Frères les obligations suivantes :

- extension du camping, en passant de 90 à 300 emplacements (l'extension de la superficie concédée étant prévue au contrat¹) ;
- montée en gamme permettant d'atteindre un classement 3 ou 4 étoiles.

S'agissant de l'extension, le conseil municipal d'Ondres a autorisé par délibérations du 12 janvier 1999 puis du 23 mai 2000, la signature d'un avenant au contrat de DSP modifiant l'étendue de la concession pour confier à la SARL l'exploitation de quatre hectares supplémentaires, adjacents aux premières parcelles concédées. Le camping dispose à ce jour de 230 emplacements, afin de limiter la promiscuité entre les vacanciers.

Tableau n° 1 : nombre d'emplacements par type d'hébergement

Saison	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Mobil-homes	86	91	99	129	99	100
Propriétaires	72	70	64	31	61	50
Emplacements Tente	30	23	21	21	21	21
Chalets	59	59	59	59	59	59
Total emplacements	247	243	243	240	240	230

Source : SARL

S'agissant de la montée en gamme, le camping, nommé « Espace Blue Océan » par le délégataire, est classé quatre étoiles selon le référentiel établi par le groupement d'intérêt économique « Atout France ».

En outre, la qualité générale du camping, tant s'agissant de l'infrastructure en elle-même que des conditions d'accueil et d'animation, est reconnue. En particulier, les gérants se sont attachés à ce que le développement de l'infrastructure préserve le cadre naturel qui demeure par conséquent très forestier. De nombreuses actions ont été entreprises pour réduire l'impact environnemental du camping, qui fait partie des premiers établissements de la région à avoir obtenu l'écolabel européen pour un tourisme responsable, dès 2009.

Cette qualité se retrouve dans les appréciations des visiteurs, le camping étant placé à la première place des campings des Landes avec une note de 4,5/5 sur le site internet *Tripadvisor*.

La DSP a donc permis un fort développement du camping, au bénéfice de l'attractivité touristique du territoire. La majorité des installations revenant à la commune au terme du contrat, celle-ci sera ainsi dotée d'actifs de qualité. En réponse aux observations provisoires, le

¹ Avenant n° 1 du 6 juin 2000.

gérant de la SARL fait valoir que l'objectif d'un classement 3 ou 4 étoiles « *semble très largement atteint* » et se réjouit « *qu'en 2026 un repreneur bénéficiera de cet outil de travail* ».

Ce fort développement se retrouve également dans l'évolution du chiffre d'affaires et de la fréquentation du camping :

Tableau n° 2 : données sur la fréquentation du camping

Exercice clos au 31 mars ² :	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2018/2023
Nuitées	45 635	43 978	70 705	56 821	71 793	75 826	+66 %
Nombre séjours	2 015	2 376	3 831	2 712	4 146	5 053	+151 %
Durée moyenne en jours (hors propriétaires)	7	5	5	6	5	5	-31 %
Nombre clients	6 989	8 040	13 045	9 376	14 022	16 813	+141 %
Chiffre d'affaires en €	1 452 907	1 759 945	2 421 101	2 774 942	3 360 000		

Source : SARL

Son modèle économique repose, en matière d'hébergement, sur plusieurs segments complémentaires, à savoir la location :

- d'espaces nus à des campeurs ;
- à l'année d'emplacements à des propriétaires qui y installent leur propre mobil-home ;
- à la semaine ou à la nuitée de chalets et mobil-homes détenus par la SARL ;
- d'emplacements à des agences de voyage ou comités d'entreprise, qui y installent leur mobil-home et peuvent soit les commercialiser eux-mêmes, soit faire gérer la commercialisation et la gestion des locations par la SARL en contrepartie d'une commission.

À partir de 2018, le gérant a constaté l'érosion de la demande pour les emplacements nus et suivi une stratégie de développement d'une offre de locatifs plus qualitatifs en réponse à l'évolution de la demande.

Les emplacements loués à l'année à des propriétaires ont également diminué pour augmenter l'offre de location à des touristes de passage pour des durées de séjour de plus en plus courtes, en direct ou *via* des « tours opérateurs ».

² Les exercices comptables de la société s'établissent du 1^{er} avril N au 31 mars N+1 pour chaque exercice en application de l'article 21 des statuts.

Cette stratégie permet de maximiser le revenu par emplacement loué mais génère parallèlement des charges importantes pour répondre aux attentes des vacanciers :

- arrivées et départs possibles tous les jours, impliquant une main d'œuvre importante et de fortes contraintes organisationnelles ;
- animations en grande partie gratuites (animations pour enfants, yoga, etc.) ;
- offre de restauration y compris en moyenne saison, générant à cette période des coûts fixes importants pour un chiffre d'affaires limité.

Le gérant fait également valoir que ce modèle est davantage porteur de retombées pour la commune, les vacanciers pour de courts séjours consommant davantage dans les environs que des propriétaires à l'année, insistant dans sa réponse sur l'effet positif pour le territoire des importantes dépenses du camping chaque année.

La nouvelle municipalité, interrogée par la chambre, reconnaît globalement la qualité des infrastructures proposées sur le camping, mais regrette la stratégie poursuivie de maximisation du revenu par emplacement, qui conduit à des charges importantes et à des tarifs très élevés qui s'éloigneraient de la vocation d'accessibilité à tous les usagers, propre à un camping municipal. Pour autant, le contrat de DSP ne mentionnait pas de critère lié à l'accessibilité ou à la vocation sociale du camping municipal, le délégataire étant libre de poursuivre la stratégie qu'il entend.

3 LE CONTRAT ET SON EXÉCUTION

3.1 Des stipulations contractuelles particulièrement favorables au délégataire

L'appréciation de l'équilibre économique d'un contrat de DSP s'apprécie à l'aune de plusieurs critères : durée du contrat, dépenses respectivement mises à la charge du délégataire et du délégant, contraintes d'exploitation imposées, redevance versée à la collectivité.

La chambre a analysé l'équilibre du contrat au regard de l'ensemble de ces critères.

3.1.1 Des conditions d'exploitation et d'investissement peu contraignantes consenties pour une trop longue durée

Le contrat de concession entre la commune d'Ondres et la SARL Dauga Frères impose très peu d'obligations au délégataire.

Au-delà de l'extension et de la montée en gamme du camping, les seules obligations d'exploitation figurant au contrat sont les suivantes :

- ouvrir le camping du 1^{er} juin au 30 septembre de chaque année, tous les jours ;
- maintenir les équipements en bon état de fonctionnement ;
- faire assurer l'ensemble des biens exploités ;
- ne pas démolir de bâtiment sans solution de remplacement préalable, pour assurer la continuité du service public.

En matière d'investissements, aucun montant n'est fixé contractuellement, pas plus que leur nature et calendrier ne sont précisés. Pour autant, l'objectif d'atteindre un classement 3 voire 4 étoiles nécessitant un certain nombre d'équipements, le contrat impliquait obligatoirement la réalisation de certains investissements par le délégataire. La SARL a ainsi indiqué qu'une modification du cahier des charges pour les campings 4 étoiles, intervenue en 2012, avait nécessité des investissements non prévus.

Le contrat autorise d'office le concessionnaire à réaliser plusieurs investissements (réception, salle polyvalente, piscine etc.). Si chaque projet doit être soumis pour accord à la commune, il est précisé dans le même temps qu'« [a]ucun refus de la collectivité ne pourra être fondé sur des critères de simple opportunité ».

Le délégataire est ainsi peu contraint dans ses choix et son niveau d'investissements. Il était pour autant dans son intérêt économique de réaliser d'importants investissements afin de maximiser le chiffre d'affaires et améliorer la rentabilité du camping.

Les stipulations du contrat, conclu en 1998, apparaissent en outre peu contraignantes au regard des obligations légales en vigueur au moment de la signature du contrat qui s'appliquent encore à la période actuelle, démontrant une grande continuité dans l'application de ces obligations.

Ainsi, s'agissant des tarifs, le contrat indique à son article 3.3.1 que « *le concessionnaire fixera librement ses tarifs d'exploitation (...) sous réserve expresse : 1/ du respect d'égalité des usagers devant le service public. 2/ du respect de l'équilibre financier de l'exploitation* ». Cette disposition n'est pas conforme à l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dans sa version applicable en 1998, qui prévoyait que « *[l]a convention stipule les tarifs à la charge des usagers et précise l'incidence sur ces tarifs des paramètres ou indices qui déterminent leur évolution* ». Elle contrevient également à l'article L. 3114-6 du code de la commande publique (CCP) actuellement en vigueur qui dispose que « *[l]e contrat détermine les tarifs à la charge des usagers et précise l'incidence sur ces tarifs des paramètres ou indices qui déterminent leur évolution* ».

De même, s'agissant de la durée du contrat, le CGCT indiquait que celle-ci devait être déterminée « *en fonction des prestations demandées au délégataire. Lorsque les installations sont à la charge du délégataire, la convention de délégation tient compte, pour la détermination de sa durée, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre (...)* ». Le CCP

prévoit désormais que celle-ci « *est déterminée par l'autorité concédante en fonction de la nature et du montant des prestations ou des investissements demandés au concessionnaire* », l'article R. 3114-1 du même code précisant que « *les investissements s'entendent comme les investissements initiaux ainsi que ceux devant être réalisés pendant la durée du contrat de concession, lorsqu'ils sont nécessaires à l'exploitation des travaux ou des services concédés* ».

Le choix d'une durée de contrat de 25 ans n'apparaît ainsi pas pleinement justifié en l'absence de programme d'investissements précis mis à la charge du délégataire. La SARL fait valoir en réponse que le programme d'investissements « *certes non chiffré, se révèle en réalité assez précis* », s'appuyant sur la nécessité de respecter le cahier des charges du classement réalisé par Atout France et l'obligation qui lui était faite de viabiliser et équiper les terrains (article 3.1.1 de la convention). La chambre maintient que ces seules obligations sont très insuffisantes pour justifier la durée de 25 ans de la concession.

Or, la durée excessive du contrat est à la source d'une grande part des difficultés rencontrées actuellement : l'ensemble des investissements réalisés en début de concession ayant été amortis et devenant vétustes (comme le montrent de nombreuses évaluations réalisées par les clients du camping en 2017), de nombreux investissements de renouvellement ont été indispensables pour maintenir le niveau d'accueil du camping qui devait encore être exploité pendant six années.

Ainsi, certaines des stipulations du contrat méconnaissent le cadre juridique alors et toujours en vigueur. De surcroît, l'économie générale du contrat offre au délégataire une très grande liberté dans son programme d'investissements et les modalités d'exploitation du camping, et ce pour une durée importante.

3.1.2 La faiblesse de la redevance versée à la commune

Le contrat prévoit, en contrepartie de l'occupation du domaine public et de l'exploitation du camping par la société, le versement d'une redevance au profit de la commune.

Les modalités de calcul de la redevance ont été fixées dans le contrat de DSP en 1998. La seule modification intervenue, par avenant approuvé par délibération du 3 mars 2003, a consisté à tenir compte du passage du franc à l'euro pour la détermination des seuils de calcul.

La redevance est composée d'une part fixe et d'une part variable, calculées en fonction du chiffre d'affaires (CA) réalisé par la société :

Tableau n° 3 : modalités de calcul de la redevance

<i>Tranches de chiffre d'affaires</i>	<i>Montant de la redevance</i>
<i>De 0 € à 76 224 €</i>	12 195,92 €
<i>76 225 € à 152 449 €</i>	2 % du CA de la tranche
<i>152 450 € à 304 898 €</i>	1,75 % du CA de la tranche
<i>304 899 € à 609 796 €</i>	1,5 % du CA de la tranche
<i>Au-delà de 609 796 €</i>	1 % du CA de la tranche

Source : avenant n° 2 DSP

Les montants versés à la commune sur la période contrôlée s'établissent comme suit :

Tableau n° 4 : redevance versée par la SARL – en €

	31/03/2018	31/03/2019	31/03/2020	31/03/2021	31/03/2022	Variation sur la période
Chiffre d'affaires	1 452 907	1 759 945	2 421 101	2 774 942	3 360 000	+131 %
Redevance fixe	12 196	12 196	12 196	12 196	12 196	0 %
Redevance variable	17 197	20 267	26 879	30 427	36 270	+111 %
Redevance totale	29 393	32 463	39 075	42 623	48 465	+65 %
<i>Redevance en % du CA</i>	<i>2,02 %</i>	<i>1,84 %</i>	<i>1,61 %</i>	<i>1,54 %</i>	<i>1,44 %</i>	

Sources : comptes de gestion de la commune

La chambre a cherché à comparer le montant de la redevance versée à celle d'autres campings de dimension comparable également gérés en DSP.

Tableau n° 5 : éléments de comparaison des redevances versées par des délégataires de service public – en €

Camping ³	Durée DSP en années	Chiffre d'affaires (CA) annuel	Calcul de la redevance	
			Part fixe	Part variable
<i>Blue Océan, Ondres (40)</i>	25	3 360 000	12 196	Pourcentage dégressif de 2 à 1 % du CA
<i>Naturéo, Seignosse (40)</i>	25	4 843 000	416 605	Non concerné
<i>Camping 3 (40)</i>	25	400 000 ⁴	9 000 ⁵	À partir de la 4 ^e année : 10 % du résultat avant impôt
<i>Camping 4 (34)</i>	20	1 361 000	5 500	7 % du CA
<i>Camping 5 (83)</i>	15	1 600 000	140 000	4 % du CA hébergement > 850 000 €
<i>Camping 6 (40)</i>	18	2 300 000	140 000	Pourcentage progressif de 2 à 6 % du CA
<i>Camping 7 (40)</i>	25	1 225 000	150 000 si CA <1,5 M€	15 % du CA si CA >1,5 M€
<i>Camping 8 (33)</i>	12	1 486 000	300 000	Non concerné
<i>Camping 9 (33)</i>	15	1 500 000 ⁶	102 400	5 % du CA de l'activité hébergement

Source : chambre régionale des comptes (CRC), d'après sites internet et contacts collectivités

Si cette comparaison doit être prise avec prudence en raison de la diversité des situations des campings en DSP (dont certains aspects sont développés ci-dessous), la redevance payée par la SARL Dauga Frères paraît faible au regard de celle constatée dans d'autres campings municipaux gérés en DSP.

Selon l'ancien maire, la principale limite de ces modalités financières a résidé dans « l'insuffisante indexation » de la redevance sur le CA. En effet, les modalités de calcul de la redevance sont favorables à la société dans la mesure où leur poids dans le CA est dégressif. De surcroît, les seuils retenus en 1998 se sont révélés très inférieurs au CA réalisé par la suite par la société, l'essentiel de la redevance étant donc calculé sur la dernière tranche, au pourcentage le plus faible.

La SARL comme le prédécesseur de la maire actuelle rappellent qu'à la signature du contrat, le camping consistait en un seul bâtiment en mauvais état entouré d'un terrain vide et que, dès lors, le montant de la redevance paraissait adapté. La SARL fait ainsi valoir que par conséquent, et à la différence d'autres campings de l'échantillon, elle « ne pouvait espérer de revenus que postérieurement aux travaux d'établissement du service ».

³ Les campings retenus dans l'échantillon ont été anonymisés et leur département indiqué, à l'exception du camping Naturéo de Seignosse, destinataire d'un extrait des observations provisoires de la chambre.

⁴ Estimation *ex ante* figurant au cahier des charges de la DSP.

⁵ Moyenne de la redevance fixe sur l'ensemble de la durée de la DSP.

⁶ Estimé à partir du CA du précédent délégataire.

Le gérant indique aussi que jusqu'en 1923⁷, le montant des redevances d'occupation du domaine public devait être fixé exclusivement en considération de la valeur locative du bien occupé. Il constate que « *les contrats des campings comparés ont été conclus entre 5 et 23 ans après celui de la SARL, 7 contrats sur 8 ayant été conclus au moins 18 ans après, ce qui a nécessairement un impact sur l'estimation de la valeur locative des dépendances domaniales en cause* ».

Pour autant, comme l'indique la société elle-même, l'article L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques dispose désormais que la redevance doit « *tenir compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation* ». L'indexation de la redevance par rapport au CA tient précisément compte des avantages procurés aux délégataires en faisant dépendre la redevance des recettes pouvant être retirées de l'exploitation. De même, cette indexation est avantageuse lors du développement des infrastructures au démarrage de l'activité en permettant de limiter les montants versés les premières années, au contraire de la logique dégressive retenue dans le contrat.

La chambre maintient par conséquent que les modalités de calcul de la redevance du camping municipal d'Ondres, particulièrement leur caractère dégressif, placent la SARL dans une situation avantageuse par rapport aux autres campings étudiés.

En réponse, la société souligne les nombreuses différences de situation existant entre les campings ayant servi à la comparaison.

Elle indique notamment que le montant de la redevance ne peut s'apprécier qu'en comparaison des investissements consentis, « *critère de décision n° 1 de la part des candidats à une concession* ».

Le délégataire fait par exemple valoir que, par comparaison, la société gérant le camping de Seignosse avait hérité d'un camping déjà classé 4 étoiles et doté d'infrastructures et n'a ainsi « *pas eu à investir pour le construire comme nous* ». L'exploitant du camping de Seignosse, destinataire d'un extrait, dément ce propos, ayant obtenu 3 étoiles en 2012 et 4 étoiles en 2017, et indique au contraire avoir dû massivement investir dans les infrastructures, avec notamment 2 M€ pour la voirie et les réseaux, en sus de la réalisation de plusieurs bâtiments et d'une piscine.

La SARL a également produit un tableau comparant les investissements et la redevance par emplacement et par hectare pour les différents campings de l'échantillon.

La chambre a repris et retraité ces données qui doivent être analysées avec prudence étant donnée leur hétérogénéité et les nombreux biais existants (voir annexe n° 1) et aboutit au tableau suivant s'agissant des investissements par emplacement :

⁷ Depuis l'arrêt du Conseil d'État *Peysson* de 1923, la fixation de la redevance d'occupation du domaine public doit tenir compte, en sus de la valeur locative, des avantages retirés de l'occupation du domaine.

Tableau n° 6 : comparaison des investissements et de la redevance par emplacement de campings en DSP

<i>Camping</i>	Investissements / emplacement / an	Redevance / emplacement / an
Blue Océan, Ondres	1 147 €	202 €
<i>Naturéo, Seignosse</i>	1 186 €	1 009 €
<i>Camping 3</i>	151 €	76 €
<i>Camping 4</i>	1 227 €	294 €
<i>Camping 5</i>	1 111 €	1 061 €
<i>Camping 6</i>	402 €	289 €
<i>Camping 7</i>	455 €	379 €
<i>Camping 8</i>	Données indisponibles	750 €
<i>Camping 9</i>	1 650 €	507 € ⁸

Source : CRC d'après le tableau fourni par la SARL Dauga Frères

Ces données confirment le haut niveau d'investissements du camping comme la faiblesse de la redevance en comparaison du reste de l'échantillon. Par ailleurs, elles ne permettent pas d'établir la « *relation de cause à effet* » évoquée par la SARL entre un niveau d'investissements élevé et une faible redevance.

La SARL fait valoir que la comparaison faite par la chambre ne tient pas compte des différences structurelles entre campings. Ainsi, les locations d'emplacements nus seraient nécessairement privilégiées, car elles suscitent un CA moindre sans nuire à la rentabilité dans la mesure où les charges sont très faibles. Toutefois, la majorité des campings recensés par la chambre dans le tableau, à dessein, propose une offre essentiellement centrée sur les mobil-homes et chalets.

De plus, la société délégataire rappelle que son développement permet, outre une hausse de la redevance, le versement d'une taxe de séjour plus élevée à la commune (33 415 € pour la saison 2022). La taxe de séjour est toutefois versée par l'ensemble des campings et ne saurait donc entrer en considération dans l'analyse de la redevance versée.

Le gérant souligne aussi que plusieurs des campings mentionnés dans le tableau sont gérés par de grands groupes, qui diminuent fortement leurs charges par la centralisation des fonctions support et, ainsi, grâce à une rentabilité qui augmente, versent une redevance plus importante.

La SARL indique également que les campings pouvant supporter une redevance importante sur le CA ont nécessairement un modèle économique différent. Dans ces campings, les prestations annexes comme la restauration ou la boutique peuvent être externalisées, ce qui diminue le CA. Une redevance à hauteur de 10 % du CA global du camping Blue Océan nécessiterait ainsi de revoir en profondeur le modèle économique pour diminuer l'assiette de

⁸ Pour la seule part fixe, en l'absence de données pour la part variable.

calcul. Pour autant, certaines redevances variables sont fondées sur le seul CA des hébergements pour corriger ce biais et demeurent significativement supérieures à celle versée par la SARL.

La société considère enfin que les demandes de la commune sont contradictoires, dans la mesure où celle-ci souhaiterait « *bénéficier d'actifs de qualité au terme du contrat en plus d'une augmentation massive de la redevance d'occupation du domaine public, tout en favorisant l'accession sociale au camping municipal, ce qui réduirait nécessairement les revenus du concessionnaire* ».

3.1.3 L'absence de pénalité en cas de retard de versement des redevances

Le contrat prévoit que la redevance de base doit être versée « *spontanément (...) à raison de 3/5ème le 31 août et à raison des 2/5 restants le 31 octobre au plus tard* ». Pour la redevance complémentaire, la date limite est fixée « *au plus tard le 15 mars de l'année suivante* », le concessionnaire devant fournir copie de son bilan pour permettre sa liquidation. Aucune pénalité n'est prévue en cas de non-respect de ces délais.

Dans les faits, ces dernières années, la redevance de base a toujours été versée en une seule fois, à des dates variables (juillet 2020, novembre 2021, septembre 2022).

Quant à la redevance complémentaire, elle donne lieu à un acompte puis à un solde demandé et donc versé très tardivement, en raison de la connaissance tardive du CA de la SARL. À titre d'exemple, le solde de la redevance complémentaire de l'exercice 2020 (clos au 31/03/2021) a fait l'objet d'un titre de recettes en janvier 2022 qui a été encaissé en mars 2022. Les comptes de la société sont fréquemment adoptés par l'assemblée des associés au-delà du délai de 6 mois après la clôture de l'exercice, ce qui retarde d'autant la perception de la redevance complémentaire par la commune.

3.2 Les carences de la commune dans le suivi du contrat au bénéfice du délégataire

Aux stipulations contractuelles originelles favorables à la SARL s'ajoute un suivi limité voire défaillant de l'exécution du contrat par la commune.

3.2.1 L'absence d'indexation de la redevance fixe

Le contrat de concession, précisé par son avenant au moment du passage du franc à l'euro, stipule que la redevance de base « *sera réévaluée annuellement à la date anniversaire de la convention (...) sur la base du dernier indice publié PSD-T. L'indice de base étant le dernier indice PSD-T connu au jour de la signature de la convention soit l'indice PSD-T de février 1998 égal à 116* ».

La redevance de base devait donc évoluer chaque année pour suivre l'indice PSD-T, qui reflète l'évolution des coûts de production en matière de services téléphoniques. Si le choix de cet indice s'agissant de la gestion d'un camping paraît étonnant, ledit indice a été supprimé à compter de juillet 2004.

La passation d'un avenant au contrat était donc nécessaire pour prévoir les nouvelles modalités de révision des prix. Or, aucun avenant n'a été conclu par la commune. La redevance de base semble ainsi être restée à son niveau atteint en 2004 jusqu'en 2018, année où, sans que cela ne puisse être expliqué, elle a diminué pour retrouver son niveau initial de 1998.

En appliquant l'indice de substitution proposé au bulletin officiel de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (BOCCRF) n° 8 du 30 septembre 2004⁹, la valeur de la redevance fixe versée à la commune aurait dû s'établir, pour l'année 2022, à 22 718,82 €. Entre 2018 et 2023, la conséquence de cette carence pour la commune du fait de l'absence d'actualisation peut être estimée à environ 43 000 €.

La SARL précise s'être acquittée chaque année du titre de recettes émis par la commune, qui en calculait elle-même le montant.

3.2.2 La cession aux actionnaires de la SARL d'une entreprise voisine, contraire aux dispositions du contrat

Le contrat de DSP signé en 1998 stipule, en son article 3.4.2, que « *[p]endant toute la durée de la concession, le concessionnaire s'engagera à ne s'intéresser, à quelque titre que ce soit, directement ou indirectement, à l'exploitation d'un camping ou d'une activité de même nature dans un rayon de 15 km* ». Une « *indemnité forfaitaire de 100 000 Frs au profit de la collectivité* » est prévue à titre de sanction en cas de méconnaissance de cette clause.

Le contrat contient également un article 3.2.1, aux termes duquel « *[l]a commune s'interdit, pendant toute la durée de la concession, de créer un autre camping municipal* », précisant qu'il s'agit d'un « *engagement de nature essentiellement morale* » et « *qu'il appartiendra seulement à la commune de résoudre ladite obligation en dommages et intérêts, en cas de non-respect* ».

Souhaitant développer les équipements de loisirs et hébergements touristiques dans le quartier Las Nazas, au sein duquel est implanté le camping, la commune a lancé dès 2009 un appel à candidatures pour l'implantation d'une résidence de tourisme sur une parcelle de 11 hectares et envisageait d'étendre la superficie du camping de plus de quatre hectares.

La mairie a demandé en décembre 2010 à la SARL de lui proposer un projet d'extension afin d'élaborer un avenant au contrat. Celle-ci a formulé une proposition visant la création d'un parc résidentiel de loisirs (PRL) s'inscrivant dans la continuité du camping municipal. Cependant, ce projet d'avenant, qui prévoyait de doubler la surface d'exploitation du camping et de prolonger sa durée, a été considéré comme apportant des modifications majeures à l'équilibre initial du contrat. Il a donc été déconseillé par le contrôle de légalité, opéré par la préfecture des Landes.

⁹ Indice de remplacement PSDNR2 calculé selon communiqué BOCCRF du 30/10/04 = 72 % EBIQ + 20 % TCH + 8 % ICC.

En juin 2012, la commune a alors informé la SARL qu'elle envisageait de céder à un tiers la parcelle contiguë au camping en vue de la création d'un PRL, et lui a demandé de confirmer par courrier qu'elle ne se prévaudrait pas de la clause de non concurrence inscrite au contrat de concession pour s'y opposer.

La société a donné son accord indiquant qu'un parc résidentiel de loisirs ne pouvait être concurrentiel à son activité. Selon le gérant, « *la municipalité avait [ainsi] pris soin (...) d'éliminer la question de concurrence, en « levant » la clause du contrat de concession* ». La société soutient également qu'à considérer que cette clause ait été maintenue, la commune l'aurait méconnue à plusieurs titres en cédant un terrain pour créer une résidence touristique proche et en installant une aire de stationnement municipale pour camping-cars.

La chambre ne souscrit pas à cette analyse. D'une part, la commune faisait nécessairement référence dans son courrier de juin 2012 à la clause mentionnée à l'article 3.2.1 précité, applicable à la commune, et non à l'article 3.4.2, applicable à la société délégataire. D'autre part, les différents projets mentionnés par la société ne consistaient pas en la création d'un nouveau camping municipal. La clause ne trouvait pas à s'appliquer et n'a donc pas pu être levée.

Par une délibération du 18 juillet 2014, le conseil municipal a finalement retenu, après l'échec de plusieurs projets portés par de grands groupes, la proposition des frères Dauga et leur a cédé la parcelle en vue de la réalisation d'une centaine de chalets faisant l'objet pour la plupart d'une gestion hôtelière et, pour une minorité, d'une copropriété. Deux sociétés, la SCI Airial du Seignanx et la SAS Green Resort, ont été créées pour l'exploitation du PRL (voir 4.1).

Sur le plan juridique, camping et PRL sont définis par le code du tourisme.

Ainsi, les campings sont « *destinés à l'accueil de tentes, de caravanes, de résidences mobiles de loisirs et d'habitations légères de loisirs. Ils sont constitués d'emplacements nus ou équipés de l'une de ces installations ainsi que d'équipements communs. Ils font l'objet d'une exploitation permanente ou saisonnière et accueillent une clientèle qui n'y élit pas domicile* »¹⁰. Les PRL exploités en régime hôtelier sont quant à eux « *destinés à l'accueil d'habitations légères de loisirs, de résidences mobiles de loisirs et de caravanes. Ils sont constitués d'emplacements nus ou équipés de l'une de ces installations, destinés à la location pour une durée pouvant être supérieure au mois, ainsi que d'équipements communs. Ils accueillent une clientèle qui n'y élit pas domicile* »¹¹.

Les deux types d'activités sont en outre régis par les mêmes dispositions du code d'urbanisme¹².

Si la SARL considère que, dès lors qu'un PRL est juridiquement distinct d'un camping, la clause de non-concurrence ne trouve pas à s'appliquer. Or, celle-ci vise bien, outre les campings, toute « *activité de même nature* », condition que la chambre estime remplie à la lecture des dispositions précitées du code du tourisme.

¹⁰ Article D. 331-1-1 du code du tourisme.

¹¹ Article D. 333-4 du code du tourisme.

¹² Articles L. 443-1 à 3.

La comparabilité entre les deux établissements est aussi établie matériellement, dans la mesure où le site de réservation du camping Blue Océan propose sans distinction de réserver des logements au sein du camping municipal et du PRL, pour des prestations et prix très proches :

Photo n° 1 : offre des deux structures proposée sur le site de réservation du camping Blue Océan

The image shows two accommodation listings side-by-side. The top listing is for 'Green Resort : Premium Cocoon 4/5p' with a price starting at 230.66 €. The bottom listing is for 'Espace Blue Océan : Cottage Floresta 4/5p Vue Forêt' with a price starting at 220.66 € (marked as 'NOUVEAU' and 'PROMO'). Both listings include a photo of the structure, a date range (Monday 19/06/2023 to Tuesday 20/06/2023), and a 'Je réserve ce séjour' button. The bottom listing also shows a crossed-out price of 238.66 €.

Structure	Capacité	Ch.	Surface	Prix (à partir de)
Green Resort : Premium Cocoon 4/5p	4/5 pers	2 Ch.	40 m ²	230.66 €
Espace Blue Océan : Cottage Floresta 4/5p Vue Forêt	4/5 pers	2 Ch.	35 m ²	220.66 € (PROMO)

Source : espaceblueocean.com

La SAS Green Resort fait valoir en réponse au rapport d'observations provisoires que l'exemple mis en avant par la chambre n'est pas représentatif, dès lors que le prix moyen par nuit au camping Green Resort serait supérieur de 183 %. Il est pour autant constant que l'article 3.4.2 du contrat trouve à s'appliquer à tout camping ou activité de même nature, quand bien même celle-ci serait d'un standing différent.

Ainsi, à l'initiative de la commune et d'un commun accord, la mairie et la SARL ont méconnu les stipulations du contrat de DSP qui les liait, modifiant par là l'équilibre économique du convention.

Le camping Blue Océan et le PRL « Green Resort » voisin sont aujourd'hui exploités de façon complémentaire, en synergie (voir partie 4). La SARL souligne que cette situation ne saurait être assimilée à une concurrence dès lors que le camping municipal en bénéficie pleinement, comme en témoigne la croissance de son chiffre d'affaires, notamment en matière de restauration et boutique, grâce à la clientèle du Green Resort.

Pour autant, cette situation emporte de nombreuses difficultés s'agissant des opérations de fin de DSP (voir 5.2.2). Enfin, à échéance du contrat, les deux structures seront en concurrence.

Tout en considérant que « [l]e camping municipal n'a pas à craindre Green Resort à la fin de la concession », la SAS indique que le camping municipal « devrait tout faire pour maintenir un étroit partenariat avec lui » et précise que « [l]a poursuite de son succès actuel en dépend ». Cela démontre, selon la chambre, que l'existence du Green Resort conditionnera le modèle de développement du camping municipal à l'avenir.

3.2.3 Un contrôle de la commune très parcellaire

3.2.3.1 Le contrôle de l'exécution du service public

Le contrat de concession indique que « le concessionnaire sera tenu de remettre chaque année avant la fin du 1^{er} semestre qui suit l'exercice considéré, un compte rendu financier, comprenant le compte d'exploitation du service concédé et le bilan comptable ».

La SARL a ainsi produit chaque année (à des dates variables) les comptes de l'exploitation sans toutefois transmettre l'intégralité des comptes annuels arrêtés par l'expert-comptable. Ces documents comptables, plus ou moins complets selon les années (absence notamment de compte et de bilan détaillés au 31 mars 2020) sont accompagnés depuis 2019 d'un rapport du concessionnaire au contenu plus ou moins développé.

Ce faible niveau d'exigences contractuelles ne permet pas à la commune d'assurer un contrôle satisfaisant sur l'exécution du contrat.

Or, l'article L. 3131-5 du code de la commande publique (CCP) prévoit que « [l]e concessionnaire produit chaque année un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution du contrat de concession et une analyse de la qualité des ouvrages ou des services. Lorsque la gestion d'un service public est concédée (...), ce rapport permet en outre aux autorités concédantes d'apprécier les conditions d'exécution du service public ». Le contenu de ce rapport est ensuite précisé aux articles R. 3131-2 et suivants du CCP.

En réponse au rapport provisoire de la chambre, la SARL objecte que les « dispositions de ces articles du CCP ne lui sont toutefois pas applicables, car elles ont été promulguées postérieurement à la conclusion du contrat ».

L'obligation faite au délégataire de produire un rapport est prévue par la loi n° 95-127 du 8 février 1995, antérieure à la conclusion du contrat. Le contenu de ce rapport a ensuite été précisé par voie réglementaire à l'article R. 1411-7 du CGCT, par un décret n° 2005-236 du 14 mars 2005, lequel précise que ces obligations s'appliquent « pour tout exercice ouvert à compter du 1^{er} janvier 2006 ».

Ces dispositions ont par la suite été reprises à l'article 52 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 ainsi qu'à l'article 33 du décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016. Enfin, elles ont été codifiées, à droit constant, au sein des articles L. 3131-5 et R. 3131-2 et suivants du CCP à compter du 1^{er} avril 2019.

Contrairement à ce qu'elle affirme, la SARL Dauga Frères est donc bien soumise à l'ensemble des obligations mentionnées dans le tableau qui suit depuis l'année 2016.

Tableau n° 7 : respect de l'information à l'autorité concédante

Obligations	31/03/2018	31/03/2019	31/03/2020	31/03/2021	31/03/2022
Compte annuel de résultat de l'exploitation avec rappel n-1	X	X	X	X	X
Présentation des méthodes et des éléments de calcul économique annuel et pluriannuel	Non	Non	Non	Non	X
Compte rendu de la situation des biens et immobilisations nécessaires à l'exploitation du service public concédé, avec notamment une description des biens et, le cas échéant, le programme d'investissement	Non	Non mais liste investissements prévus 2020	Non	Non	Non mais liste investissements réalisés 2021
État du suivi du programme contractuel d'investissements en premier établissement et du renouvellement des biens et immobilisations nécessaires à l'exploitation du service public concédé ainsi qu'une présentation de la méthode de calcul de la charge économique imputée au compte annuel de résultat d'exploitation de la concession	Non	Non	Non	Non	Non
Inventaire des biens désignés au contrat comme biens de retour et de reprise du service concédé	Non	Non	Non	Non	<i>Le rapport fait référence à l'inventaire réalisé par huissiers en janvier 2022</i>
Engagements à incidences financières, y compris en matière de personnel, liés à la concession et nécessaires à la continuité du service public	Non	<i>Info sur le personnel, Tableau endettement</i>	<i>Info sur le personnel</i>	<i>Info sur le personnel, Explication problème de trésorerie 2020</i>	<i>Info sur le personnel, rappel problème de trésorerie 2020</i>
Annexe comprenant un compte rendu technique et financier comportant les informations utiles relatives à l'exécution du service, notamment les tarifs pratiqués, leur mode de détermination et leur évolution, ainsi que les autres recettes d'exploitation.	Non	<i>Tarifs pratiqués</i>	Non	Non	<i>Méthode fixation tarifs</i>
Analyse de la qualité du service (indicateurs) et mesures proposées par le concessionnaire pour une meilleure satisfaction des usagers.	Non	<i>Indicateur : note tripadvisor</i>	<i>Indicateur : note tripadvisor</i>	<i>Indicateur : note tripadvisor</i>	<i>Indicateur : note tripadvisor</i>

Sources : rapports transmis par la commune et la SARL

Ainsi, la commune n'était pas en mesure d'avoir une vision précise et détaillée sur les modalités d'exécution du service et la qualité du service rendu.

Le gérant de la SARL fait valoir que le suivi de la concession depuis le début du contrat était réel mais très peu formalisé et surtout constitué d'échanges oraux fréquents et de visites des maires successifs sur le camping. Il précise avoir tenu à formaliser davantage les relations avec le concédant après avoir été nommé gérant en 2017 en organisant chaque année des réunions en présence du maire, du premier adjoint, de quelques élus et du directeur général des services de la commune (DGS).

En outre, à la suite des observations d'un audit des comptes sollicité par la commune en 2019, le rapport du concessionnaire, daté de novembre 2019, bien qu'encore incomplet, a été enrichi. Le dernier rapport du concessionnaire de mai 2022 est également plus fourni, il comporte notamment des annexes sur les immobilisations, les variations du patrimoine, l'inventaire par numéro de plan comptable, la méthode de calcul économique et l'état des créances irrécouvrables.

Une fois le rapport communiqué à la commune, son examen doit être mis à l'ordre du jour du prochain conseil municipal, afin d'assurer l'information de l'ensemble des élus (article L. 1411-3 du CGCT). Les rapports du concessionnaire ont été présentés lors de réunions informelles, mais aucune délibération ne mentionne l'examen du rapport annuel de la DSP du camping municipal.

Enfin, les rapports du délégataire ne sont pas mis à disposition du public, contrairement à ce que prévoit l'article L. 1411-13 du CGCT.

3.2.3.2 L'absence de contrôle des investissements de la concession

Le contrat prévoit, en ce qui concerne les investissements, que *« le concessionnaire indique selon quel échéancier et suivant quel phasage (tranches opérationnelles) il propose de réaliser ses investissements (...) la collectivité ne donnera son accord définitif sur chaque projet qu'après avoir examiné les documents techniques qui devront être conformes aux règles d'urbanisme et de construction en vigueur »*.

En outre, dès réception des travaux, *« le concessionnaire doit fournir à la collectivité l'ensemble des documents de recollement nécessaires à la bonne connaissance de l'objet réalisé »*.

Or, la commune ne maîtrise pas les investissements réalisés par la SARL, ne les a pas suivis tout au long de la concession et n'a donc pas disposé d'un inventaire physique régulièrement remis à jour.

Cette méconnaissance des biens de la concession complexifie considérablement les opérations à réaliser au terme de la DSP (voir 5.2.3).

3.2.3.3 Les actions mises en place par la nouvelle municipalité

La nouvelle municipalité a souhaité rompre avec les pratiques de suivi informel qui avaient cours auparavant et renforcer le contrôle sur la DSP.

Les tarifs de redevance d'occupation du domaine public ont ainsi été harmonisés, conduisant à augmenter la redevance pour l'occupation du parking et de terrains contigus au camping par la SARL, pour qui « *[l]a seule intention décelable à raison de ces faits est celle de maximiser les revenus tirés de l'occupation des dépendances domaniales communales* ».

Dans la même perspective, le dernier avenant proposé par la commune dans le cadre de la renégociation de la redevance versée par le camping (voir 5.1.1) comporte de nombreuses autres stipulations relatives au suivi du contrat. Celles-ci concernaient notamment le régime des biens de la concession (voir 5.2.3), les modalités de contrôle du délégant, l'obligation de validation préalable des investissements dont l'amortissement dépasserait l'échéance du contrat.

Ces stipulations ont été refusées par la SARL, conduisant à l'échec des négociations (voir 5.1.3). La société, qui rappelle que la clause de revoyure de l'avenant signé en 2020 ne prévoyait pas d'autres modifications que le montant de la redevance, fait valoir que son refus ne reposait pas tant sur les clauses renforçant le contrôle de la DSP que sur d'autres stipulations lui imposant de recueillir l'accord du concédant avant de signer un contrat à durée indéterminée, interdisant l'accès au camping à toute personne qui ne serait pas locataire d'un hébergement et modifiant, en sa défaveur, le régime financier de la concession s'agissant des biens de reprise.

La chambre note toutefois que les dispositions du projet d'avenant intitulées « *exercice du pouvoir de contrôle du concédant* » ont été, comme les diverses clauses citées ci-dessus, également rejetées par la SARL dans le cadre de la dernière négociation. La SARL avait alors argumenté à ce titre que « *les nouvelles exigences de la Commune en matière de contrôle du concessionnaire auraient eu un coût non négligeable pour ce dernier* ». La chambre rappelle que le pouvoir de contrôle de l'autorité administrative sur une DSP n'est pas une exigence de la commune mais une obligation à la charge de celle-ci, et ne saurait en aucun cas être considéré comme une modification de l'équilibre économique d'un contrat devant donner lieu à indemnisation du délégataire.

Par courrier en date du 10 mars 2023, la commune a rappelé au concessionnaire l'obligation d'obtenir son accord exprès avant la réalisation de tout investissement nouveau dont l'amortissement se poursuivrait après le 31 octobre 2025, par « *lettre recommandée avec accusé réception comprenant à minima la description précise de l'investissement projeté et de son caractère nécessaire à l'exécution du service public concédé, d'une part, la durée de l'amortissement choisie, d'autre part* ».

Sollicitée en ce sens par le gérant en avril 2023, la commune a ainsi refusé de valider des investissements d'un montant de plus de 58 000 € pour non-respect du formalisme car la demande avait été adressée par courriel.

3.2.4 La prolongation de la DSP dans des conditions contestables

3.2.4.1 Des engagements déjà contractés au-delà du terme de la DSP

Le nouveau gérant du camping depuis juillet 2017 ayant réalisé de nombreux investissements à son arrivée (remise aux normes et rénovation de chalets principalement), la SARL s'est rapprochée dès la fin de la saison 2018 de la mairie pour obtenir une prolongation

du contrat de DSP. En janvier 2020, la société a sollicité par courrier l'extension de cinq ans du contrat et a rédigé un avenant en ce sens. Le maire avait alors indiqué que, se trouvant en fin de mandat, le sujet serait repris par la nouvelle municipalité dans la mesure où le terme de la concession était encore lointain.

Les documents recueillis par la chambre montrent toutefois que des emprunts et crédit-baux avaient alors été négociés pour des durées supérieures à celle du contrat de DSP. En réponse au rapport provisoire de la chambre, la SARL a confirmé que *« certains des emprunts contractés par la SARL DAUGA FRERES en 2019 et 2020 expiraient postérieurement (en 2023 ou 2024) au terme de la concession, avant prorogation »*.

Ainsi, la SARL s'était, avant la prolongation de son contrat, projetée au-delà du terme initial de la DSP en contractant des engagements financiers méconnaissant l'article 3.2.3 de la convention, lequel dispose qu'*« au cas où des emprunts seraient contractés, ceux-ci devront être complètement amortis au terme de la convention de concession »*.

La société fait valoir, en réponse aux observations provisoires, qu'elle était *« contractuellement tenue de réaliser ces investissements de renouvellement et de mise aux normes »* et a par conséquent *« choisi de privilégier la qualité du service public délivré en réalisant les investissements nécessaires, plutôt que de respecter l'obligation de ne conclure aucun prêt d'une durée excédant la durée du contrat de concession »*. Pour la chambre, cet argument revient à considérer qu'un contrat de DSP pourrait être prolongé indéfiniment dès lors que le délégataire estime nécessaires de nouveaux investissements, méconnaissant le principe de remise en concurrence périodique des contrats de la commande publique.

La chambre ne dispose par ailleurs pas d'élément démontrant que les prêts contractés avaient vocation à permettre le respect d'obligations contractuelles, singulièrement de mise aux normes. Plus particulièrement, deux prêts de 250 000 € chacun ont été accordés par les caisses de Crédit agricole Aquitaine et Pyrénées Gascogne en avril 2020 avec des échéances de remboursement étalées jusqu'à 2025, soit après la fin du contrat de DSP. Ces prêts ont financé la rénovation d'une partie des chalets du camping, et ont été garantis par une caution personnelle du gérant.

Selon la société, les banques auraient, avant la crise, sollicité une garantie d'exploitation de trois années, puis réhaussé cette garantie à cinq années au début de la crise sanitaire, imposant une prolongation de la DSP. Aucun document ne peut toutefois en attester. Finalement, *« une semaine après le début de la crise sanitaire, le crédit agricole a modifié la garantie exigée (caution personnelle du gérant) pour ne plus avoir à dépendre de l'exploitation du contrat »*.

Les deux banques, destinataires d'un extrait, mentionnent que la durée du prêt a été calée en considération de la capacité de remboursement de l'entité bénéficiaire, de la nature des biens financés et de leur durée d'amortissement. Le crédit agricole Pyrénées Gascogne précise que son prêt *« n'a jamais été (...) subordonné à une exigence de prorogation de la délégation de service public »*, tandis que le crédit agricole Aquitaine indique que *« [l]e contrat de prêt ne prévoit pas de condition suspensive ou résolutoire liée à la prolongation du contrat de DSP »* et ajoute avoir pris pour *« seule garantie la caution personnelle et solidaire du gérant, garantie prise usuellement par notre établissement »*.

Si la SARL fait valoir qu'*« [i]l ne saurait être reproché au gérant d'avoir sollicité la Commune pour obtenir la prolongation de la durée de sa concession initialement exigée par les banques (...) au motif que les banques auraient ensuite décidé de modifier la garantie »*

attachée à leurs offres de prêt », la chambre maintient au regard des éléments recueillis auprès des banques lors de la contradiction que la prolongation de la DSP n'a pas été imposée par celles-ci pour permettre l'octroi des deux prêts contractés pour une durée excédant celle de la concession.

3.2.4.2 La prolongation finalement accordée lors de la crise sanitaire

La survenue de la crise sanitaire a empêché le camping d'ouvrir au mois d'avril 2020. La SARL, avec une trésorerie de 14 000 € au 31 mars 2020, se trouvait alors selon son gérant dans l'impossibilité d'honorer ses échéances, notamment des remboursements d'emprunts et crédit-baux.

Selon la SARL, les banques ont réhaussé leur niveau d'exigences pour reporter les échéances d'emprunt en dépit des directives gouvernementales demandant d'accorder des reports sans conditions.

Le gérant a alors sollicité la mairie par écrit le 23 avril puis le 30 avril 2020 pour lui faire part de sa situation qui imposerait une prolongation de la DSP afin que les banques consentent à rééchelonner les échéances de prêt.

Si la SARL indique que sa première sollicitation de report d'échéances auprès des banques date de début avril, le document produit porte sur un prêt réalisé par la SCI propriétaire du Green Resort et non sur le camping municipal. Les sollicitations des banques concernant les échéances d'emprunt de la société sont, elles, postérieures à la demande de prolongation auprès de la mairie.

En effet, la société a demandé le 7 mai 2020 le report d'une année de ses échéances de remboursement de prêt et crédit-bail auprès du Crédit agricole Aquitaine. La banque a alors répondu le jour même avoir « *toujours calé nos financements classiques et financements crédit baux sur la durée restante de votre DSP à savoir fin 2023* », ce qui est factuellement faux au regard de ce qui précède. Le même courrier indiquait ensuite qu'il « *faudrait que la Mairie d'Ondres puisse vous accorder un rallongement de la durée de votre DSP au vu de la situation exceptionnelle* ».

Destinataire d'un extrait, le Crédit agricole Aquitaine explique *a posteriori* que ce message « *rappelait les conditions générales d'octroi de financement de notre établissement, suite à une sollicitation de notre client visant à réaménager des financements mis à disposition antérieurement à celui d'avril 2020, avec augmentation de la durée, et sans garantie externe* ». La banque précise ensuite avoir « *répondu positivement à la demande de pause sur 12 mois, sans conditionner cet accord à la prorogation de la DSP* », contrairement aux termes du courriel de 2020 de cette même banque. Selon le Crédit agricole Aquitaine, ce courriel s'inscrivait dans le cadre d'une « *analyse risque* » distincte de la « *contrainte juridique* ».

Le Crédit agricole Pyrénées Gascogne indique pour sa part que « *cette prorogation n'a pas été une exigence de notre établissement en raison de la demande de pause sur les prêts en période COVID. En effet, à cette époque, notre politique ne comportait aucune exigence en contrepartie des pauses rendues nécessaires par la situation sanitaire* » et ajoute que « *la prorogation de ladite délégation n'a été portée à notre connaissance qu'en 2022* ».

Le conseil municipal du 25 mai 2020 a finalement décidé, entre les deux tours de l'élection municipale, de prolonger le contrat de concession de deux ans, par une délibération

s'appuyant sur les dispositions de l'article R. 3135-5 du CCP. Celui-ci prévoit en effet que « [l]e contrat de concession peut être modifié lorsque la modification est rendue nécessaire par des circonstances qu'une autorité concédante diligente ne pouvait pas prévoir ».

La chambre relève que la société s'était projetée financièrement au-delà du terme initial de la DSP et que les banques nient, en réponse à ses observations provisoires, avoir exigé une prolongation de deux années du contrat pour accorder des prêts ou procéder au report d'échéances.

Elle constate également que la prolongation du contrat a été octroyée par la mairie dans un délai extrêmement bref, sans instruire la demande de façon approfondie ni étudier les alternatives à la prolongation d'un contrat d'une durée déjà particulièrement longue.

Par exemple, si la SARL a allégué s'être vue refuser l'octroi d'un prêt garanti par l'État (PGE) car celui-ci n'avait pas vocation à financer des investissements, la société semblait pourtant confrontée à des problèmes de trésorerie pour lesquels ce dispositif avait précisément été mis en place, et la chambre n'a trouvé aucune disposition justifiant l'inéligibilité de la SARL à ce dispositif. Les deux caisses du Crédit agricole ont précisé ne pas avoir été sollicitées par la société à ce titre.

L'ancien ordonnateur confirme que la prolongation de la DSP a été octroyée à la SARL dans un contexte général d'aide aux entreprises touchées par la pandémie, sans examiner sa situation financière, pour une durée choisie de façon relativement arbitraire en considérant la forte incertitude sur les saisons touristiques à venir.

La SARL indique d'ailleurs finalement que « la crise sanitaire a été l'occasion d'accorder au concessionnaire une prolongation de la durée de sa concession à laquelle il était en droit de prétendre à d'autres titres. », la prolongation accordée étant selon elle « le strict minimum, surtout si l'on considère le montant des investissements de renouvellement et de mise aux normes qu'elle a été contrainte de réaliser en raison de la durée excessive du contrat de concession ».

4 LA SITUATION FINANCIÈRE ET LES RELATIONS AVEC LES SOCIÉTÉS VOISINES

4.1 Les flux réciproques avec des sociétés proches

4.1.1 Le rôle central de la SARL dans la gestion du Green Resort

La création du PRL Green Resort a engendré la création de deux sociétés.

La société civile immobilière (SCI) Aerial du Seignanx a d'abord été constituée le 1^{er} août 2015, avec pour objectif la valorisation et la commercialisation de parcelles d'habitations légères (chalets) auprès de particuliers.

Une fois les parcelles viabilisées et disponibles à la vente, une société par actions simplifiée (SAS) a été créée le 1^{er} avril 2018, dénommée Blue Océan puis Green Resort.

La SAS est liée à la SCI par le biais d'un bail emphytéotique par lequel la première loue le terrain et les bâtiments communs de la seconde. La SAS assure également la gestion commerciale des logements, en direct s'agissant des parcelles qui appartiennent à la SCI, ou dans le cadre de contrats de gestion locative s'agissant des parcelles vendues à des propriétaires qui désirent mettre en location leur bien. Enfin, la SAS a contracté des emprunts pour financer des aménagements supplémentaires (voirie et réseaux divers, piscine, etc.) sur le terrain de la SCI.

Ces deux sociétés interagissent fortement avec la SARL Dauga Frères. Lors de l'assemblée générale extraordinaire du 20 novembre 2015, l'objet social de la SARL a en effet été étendu à :

- « - la mise à disposition de personnel,
- la prise d'intérêts et participation dans toutes sociétés industrielles, commerciales, et agricoles, immobilières, financières ou autres, constituées ou à constituer, françaises ou étrangères,
- la réalisation de prestations d'assistance et de services comptables, administratifs, informatiques et commerciaux sous toutes ses formes et auprès de toutes sociétés,
- l'acquisition, l'aliénation, l'échange et toutes opérations portant sur des actions, parts sociales ou parts d'intérêts, parts d'associés ou parts syndicales, parts de fondateur ou bénéficiaire, obligations ou bons et généralement sur toutes valeurs mobilières ou droits mobiliers quelconques,
- l'acquisition, l'aliénation, l'échange, la prise à bail ou la location et l'exploitation sous toutes ses formes de tous immeubles, bâtis ou non bâtis, urbains ou ruraux,
- l'obtention, l'acquisition, la cession et l'exploitation sous toutes ses formes de toutes concessions et autorisations, de tous brevets licences, marques ou modèles,
- aux effets ci-dessus procéder à toutes opérations rentrant dans son objet social, soit seules, soit en participation, soit en association sous quelque forme que ce soit, et notamment créer toutes sociétés, participer à tous organismes financiers, faire tous apports, acquérir également tous droits sociaux de nature immobilière,
- et généralement, toutes opérations industrielles, commerciales, financières, civiles, mobilières ou immobilières, pouvant se rattacher directement ou indirectement à l'objet social ou à tout objet similaire ou connexe ».

En premier lieu, la SARL est actionnaire de la SCI à hauteur de 10 % des parts. Dans le cadre d'une convention de trésorerie, la SARL lui a consenti des avances importantes, à un taux de 1 %. Au 31 mars 2018, cette avance s'élevait ainsi à 498 722 €. L'avance a toutefois tendance à se réduire au fil des années, atteignant 119 977 € au 31 mars 2022.

Une convention de trésorerie a également été signée entre la SARL et la SAS Green Resort, pour un montant s'établissant à 90 546 € au 31 mars 2022.

En second lieu, la SARL centralise l'ensemble des fonctions support ainsi que la main d'œuvre, qu'elle refacture ensuite à la SCI et la SAS. Le montant des refacturations atteint ainsi 323 000 € sur l'exercice 2021.

Tableau n° 8 : refacturation des frais de personnel de la SARL Dauga Frères – en €

<i>Exercice clos au :</i>	31/03/2019	31/03/2020	31/03/2021	31/03/2022	Évolution
SAS GREEN RESORT	84 676	265 983	269 333	280 370	+231 %
SCI AIRIAL	65 062	41 161	42 589	42 571	-35 %
Total refacturé	149 738	307 144	311 923	322 942	+116 %
Masse salariale SARL	631 831	815 222	928 665	1 084 471	+72 %
<i>Refacturations en pourcentage de la masse salariale de la SARL</i>	24 %	38 %	34 %	30 %	

Source : comptable de la SARL

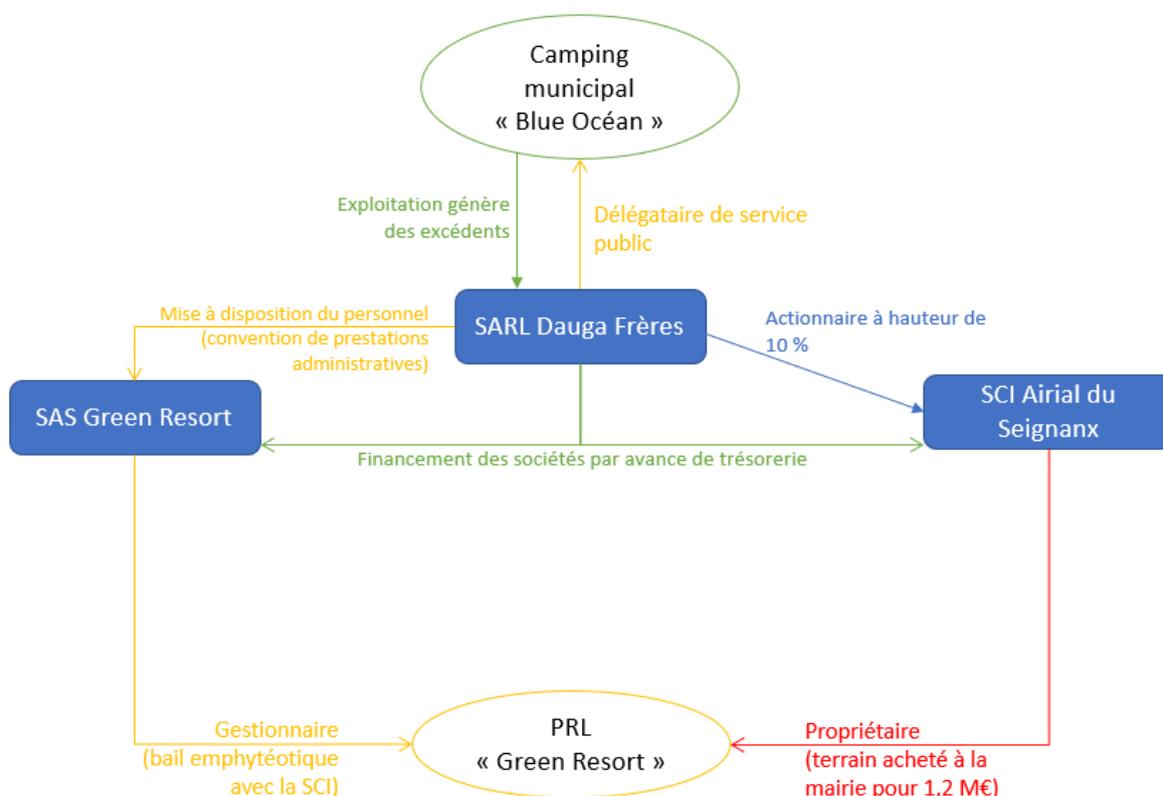
La SARL a fourni le tableau servant à calculer le montant de ces refacturations. Les fonctions support, notamment de direction, sont refacturées selon une clef de répartition, tandis que les charges de personnel liées à la location d'hébergements sont calculées en fonction du nombre de séjours dans chaque type de logement.

La répartition ainsi opérée apparaît cohérente : le camping Blue Océan, qui représente 71,9 % des séjours sur l'ensemble des structures, prend en charge 73,4 % des charges de personnel.

S'agissant de la clef de répartition utilisée pour refacturer une partie des fonctions supports, celles-ci fluctuent significativement selon les exercices. Par exemple, la refacturation du salaire du directeur du camping varie entre 20 et 50 % d'une année à l'autre. Celui-ci a indiqué que le montant refacturé dépendait du temps passé chaque année sur des dossiers contentieux dans chacune des sociétés, mais reconnaît également une part d'arbitraire pour équilibrer les comptes entre les structures, dans la mesure où il n'est pas possible de déterminer avec précision son temps de travail pour chacune des entités.

En conclusion, le camping municipal a servi de support au développement d'une entité purement privée, amenée à devenir prochainement son concurrent direct (voir 3.2.2).

Schéma n° 1 : liens juridiques, financiers et opérationnels entre le camping municipal et la création et l'exploitation du PRL



Source : CRC sur la base des documents recueillis lors de l'instruction

4.1.2 La location d'emplacements à la SAS sur le terrain du camping municipal

En sus de la gestion du PRL, la SAS Green Resort opère également sur le camping municipal, en tant que tour opérateur.

Le montage est le suivant :

- la SARL loue à l'année des emplacements nus sur le terrain du camping municipal à la SAS ;
- la SAS y installe des mobil-homes qu'elle détient (généralement acquis en crédit-bail) ;
- la SARL assure la commercialisation des locations et l'ensemble des prestations (accueil, ménage, etc.) par le biais d'un contrat de gestion locative ;
- ledit contrat prévoit le reversement de 75 % des loyers perçus à la SAS Green Resort, avec un minimum de 10 000 € garantis par mobil-home.

Ce montage apparaît particulièrement favorable à la SAS :

Tableau n° 9 : Bilan financier de la mise en gestion locative pour la SAS Green Resort – en €

<i>Charges et produits</i>	Montant
<i>Location de l'emplacement :</i>	-2 870
<i>Loyer minimal perçu :</i>	+10 000
<i>Bilan financier :</i>	+7 130
<i>Annuité de crédit-bail du mobil-home¹³ :</i>	-5 960
<i>Bilan financier (après crédit bail)</i>	+1 170

Sources : contrat de location et avenant n°3 du contrat de gestion locative

Ainsi, la SAS bénéficie d'une garantie de rémunération nette, sans risque, de 1 170 € par an pour chaque mobil-home acquis en crédit-bail qu'elle place en gestion locative au camping municipal, soit une rentabilité annuelle garantie de 13,3 %. Cette estimation est minimale dans la mesure où le mobil-home continue généralement d'être exploité au terme des cinq annuités de crédit-bail. Le revenu garanti pour la SAS représente alors 7 130 € par locatif, une fois le crédit-bail remboursé.

43 emplacements sont désormais concernés par cette opération de gestion locative, qui conduit à transférer une part substantielle du CA et du résultat de la SARL Blue Océan, délégataire du service public, vers la SAS Green Resort.

Ainsi, pour l'exercice 2021, la SAS a perçu de la part de SARL une recette de 249 317 € nette de loyers d'emplacements et de commission concernant ces mobil-homes.

Le taux modique de la redevance sur le CA fait que cette opération n'engendre qu'une perte marginale pour la commune, estimée pour cette même année à moins de 2 500 €. Pour la chambre, cette pratique est critiquable en soi dès lors que cela concerne la SARL porteuse d'une DSP, qui contrevient aux intérêts de la collectivité, quel que soit l'impact aussi modeste soit-il sur la redevance due à la commune.

Selon le gérant, ce fonctionnement est rendu nécessaire par la difficulté pour la SARL d'acquérir de nouveaux mobil-homes en raison de l'échéance proche de la convention.

Toutefois, la chambre a relevé que des crédits-baux avaient déjà été souscrits pour une durée dépassant l'échéance de la DSP, et persiste à s'interroger sur la nécessité de ce montage. En effet, le fait que les contrats de crédit-bail soient endossés par la SAS Green Resort n'a aucun impact sur le fait que les mobil-homes devront potentiellement être déplacés ou revendus à la fin du contrat de concession. La SAS se retrouvera ainsi dans une situation matériellement et financièrement identique à celle qu'aurait connue la SARL si elle avait elle-même souscrit les crédits-baux.

¹³ Estimée à partir de contrats de crédit-bail souscrits par la SARL Dauga Frères.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la SARL maintient qu'elle ne disposait « *ni de la voilure nécessaire pour assumer un tel investissement, ni des garanties nécessaires, ni d'un passif suffisant en matière de développement de l'activité (chiffre d'affaires)* », et que la souscription de crédits-baux et sa situation financière des années 2018 et suivantes empêchaient la souscription de nouveaux contrats.

La société fait également valoir qu'en cas de qualification de ces mobil-homes de biens de retour (voir 5.2.3), elle devrait les céder à la commune dans des conditions incertaines en termes de contreparties, ce qui ne plaiderait pas en faveur d'une acquisition supplémentaire de mobil-homes en crédit-bail.

La SARL indique enfin à plusieurs reprises dans sa réponse que la relation avec la SAS Green Resort est financièrement plus bénéfique pour la SARL que celle entretenue avec l'autre tour-opérateur opérant sur le camping. À l'appui de son argumentation, elle constate que le revenu par emplacement attribué à Green Resort était supérieur de 15,9 % en 2020 et 8,7 % en 2021 à celui de l'autre opérateur. Toutefois, cette comparaison ne tient pas compte du fait que, dans le cas de la société Green Resort, l'ensemble de la commercialisation est prise en charge par la SARL, et que les deux structures partagent en grande partie le même actionnariat, ne permettant aucune diversification des risques. Pour la chambre, le revenu par emplacement doit par conséquent être comparé avec celui des mobil-homes détenus en crédit-bail par la SARL.

Plusieurs alternatives auraient été envisageables et plus favorables aux intérêts financiers de la SARL :

- location des mobil-homes par la SARL auprès de la SAS ;
- augmentation du loyer de l'emplacement et/ou du pourcentage de commission sur les rétrocessions de CA.

La chambre a en outre constaté que les chiffres et factures concernant tant les loyers des emplacements nus que les rétrocessions n'étaient pas cohérents avec les stipulations des contrats entre la SARL et la SAS.

Ainsi, pour l'année 2021, le montant du loyer versé pour les emplacements ne correspond pas à celui prévu au contrat. La SARL a indiqué en réponse que 38 emplacements avaient été loués par Green Resort alors que le contrat en prévoyait 37, modification qui n'a « *pas fait l'objet de régularisation* ».

De même, la commission retenue initialement par la SARL sur les reversements de loyers est de 35 % alors que le contrat prévoit 25 %. Une remise commerciale d'un tiers est appliquée sur cette commission, aboutissant à une commission totale inférieure à celle prévue au contrat, soit une perte pour la SARL. En réponse, la société reconnaît cette méconnaissance des clauses contractuelles sans en expliquer la raison, et insiste sur la modicité du chiffre d'affaires « perdu » par le camping municipal, qui s'établit, à 6 585,74 € pour 2021.

En outre, certains séjours ne font pas l'objet de reversements de loyers (case « *montant* » laissée vide). La SARL indique qu'il s'agit de séjours offerts ponctuellement (relogement en urgence de la clientèle d'un autre tour-opérateur, nuit offerte à une infirmière ayant pris en charge l'organisation de tests Covid) ainsi que de mises à dispositions pour héberger des saisonniers.

Certains emplacements font quant à eux l'objet d'un reversement forfaitaire de 6780,50 €. Le gérant indique que ceux-ci ont été loués en « linéaire » (location par une société d'un mobil-home sur emplacement pour une saison pour le revendre auprès de son réseau) à un autre tour opérateur.

Enfin, le reversement garanti de 10 000 € par emplacement n'est pas appliqué. Le gérant indique que cela s'explique par « *l'opération de partenariat entre les 2 sociétés* » et fait valoir qu'au cas présent, le non-respect de cette stipulation entraîne un manque à gagner de plus de 80 000 € pour Green Resort, au bénéfice de la SARL.

Ces divers ajustements non prévus au contrat, donc sans fondement juridique, qui sont selon la SARL le reflet de « *l'extrême engagement* » et de l' « *extrême souplesse* » de la société Green Resort à son profit, ne contribuent pas à la transparence du montage déjà complexe.

Enfin, les modalités de suivi comptable de ces reversements de loyers n'apparaissent pas satisfaisantes et nuisent à la clarté des comptes. En effet, l'ensemble des loyers, qu'ils soient perçus par la SARL en propre ou pour le compte de la SAS, sont enregistrés en comptes de produits (706 – prestations de services). Les reversements ensuite effectués à la SAS sont ensuite considérés comme une minoration de recettes, comme des rabais (compte 7096 – rabais, remises et ristournes sur prestations de services).

Une telle inscription laisse à penser que l'ensemble des recettes appartiennent à la SARL, qui décide ensuite discrétionnairement de consentir des rabais à la société voisine. Or, la SARL ne perçoit les loyers dans le cadre du montage avec la SAS qu'en tant que mandataire et est à ce titre directement débitrice de la SAS Green Resort. La SARL peut ainsi faire usage librement de ces sommes pour gérer sa trésorerie avant de les reverser en fin d'exercice.

La chambre invite donc la SARL à inscrire la part des loyers devant être reversée au Green Resort directement au compte 41, en tant que dette de la SARL à l'égard de la SAS. Les 25 % du loyer retenus par la SARL doivent en revanche continuer d'être inscrits au compte 706.

Présent lors de l'audition de la société par la chambre, son expert-comptable a indiqué souscrire à la remarque de la chambre, tout en précisant que cette pratique n'avait pas d'impact sur l'équilibre des comptes et la détermination du résultat.

4.2 Analyse financière de la DSP

Tableau n° 10 : évolution du compte de résultat – en €

	31/03/2018	31/03/2019	31/03/2020	31/03/2021	31/03/2022
Location emplacements	1 293 985	1 249 539	1 556 400	1 906 412	2 343 470
+ Recettes annexes	158 922	366 937	573 559	551 810	686 319
+ Refacturation personnel		143 469	291 142	316 719	330 300
= Chiffre d'affaires	1 452 907	1 759 945	2 421 101	2 774 941	3 360 089
+ Production immobilisée	14 150	27 883	54 875	37 030	9 952
+ Subventions d'exploitation	11 716	1 050	0	69 013	214 060
+ Autres produits	77	2 921	2 817	152	1 763
= Produits d'exploitation (a)	1 478 850	1 791 799	2 478 793	2 881 136	3 585 864
Achats de marchandises	96 031	181 307	316 084	259 666	319 828
+ Variation des stocks marchandises	1 361	-7 998	535	-2 136	-12 868
+ Autres achats et charges externes	583 987	808 598	999 721	1 147 408	1 371 429
<i>dont crédit bail</i>	<i>nc.</i>	<i>92 918</i>	<i>166 475</i>	<i>216 673</i>	<i>296 517</i>
+ Impôts, taxes et assimilés	18 652	23 512	51 417	60 308	51 058
+ Charges de personnel	503 975	631 832	815 222	928 665	1 084 473
<i>Dont gérant</i>	<i>nc.</i>	<i>26 225</i>	<i>33 644</i>	<i>164 200</i>	<i>108 388</i>
<i>Dont primes</i>	<i>nc.</i>	<i>5 129</i>	<i>500</i>	<i>0</i>	<i>95 025</i>
+ Autres charges	911	1 320	10 077	5 814	9 938
= Charges d'exploitation (b)	1 204 917	1 638 571	2 193 056	2 399 725	2 823 858
Excédent brut d'exploitation (= a-b)	273 933	153 228	285 737	481 411	762 006
- Dotation aux provisions	117 612	12 878	6 639	75 790	332 444
- Dotation aux amortissements	86 900	133 679	192 722	297 553	332 505
+ Reprises sur provisions et amortissements	9 593	71 294	59 264	239 190	112 448
= Résultat d'exploitation	79 014	77 965	145 640	347 258	209 505
+ Résultat financier	3 258	1 242	-3 456	-12 393	-9 992
= Résultat courant avant impôts (c)	82 272	79 207	142 184	334 865	199 513
Produits exceptionnels	29 275	132 379	48 763	30 184	68 359
- Charges exceptionnelles	11 836	35 192	48 986	63 477	120 998
= Résultat exceptionnel (d)	17 439	97 187	-223	-33 293	-52 639
Impôt sur les sociétés	16 914	38 654	35 167	66 834	345
RÉSULTAT NET	82 797	137 740	106 794	234 738	146 529

Sources : comptes de résultat et grands livres

Le modèle économique de la SARL a généré une très forte croissance du CA (+ 131 %) depuis mars 2018. Cette progression concerne aussi bien les locations d'emplacement (+ 81 %) que les recettes annexes (+ 332 %), attestant du succès du camping.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le gérant insiste sur son engagement financier dans l'entreprise : octroi d'une avance en compte courant de 100 000 €, absence de salaire de 2018 à 2020, caution personnelle sur les prêts d'avril 2020 à hauteur de 500 000 €.

Sur la période contrôlée, les recettes d'exploitation augmentent plus rapidement que les charges d'exploitation.

Néanmoins, l'évolution des charges de personnel interroge. Une fois neutralisées les refacturations à la SAS et la rémunération du gérant, il est constaté une très forte hausse des charges de personnel sur l'exercice clôturé au 31 mars 2022 (+ 44 %) alors que le CA de la société net des refacturations n'a augmenté que de 23 %. Les années précédentes, les charges de personnel progressaient moins vite que le CA voire diminuaient en 2021. Cette évolution s'explique en partie par le fort niveau de primes distribuées.

Le poste « autres achats et charges externes » progresse de 135 % entre 2018 et 2022, notamment en raison de la souscription de crédit-baux pour l'achat de mobil-homes depuis 2019.

L'importance des dotations aux provisions en fin de période résulte quant à elle du suramortissement dit « amortissement de caducité » pratiqué en vue de la fin de la DSP (cf. 5.2.3).

Tableau n° 11 : évolution du bilan fonctionnel – en €

	31/03/2018	31/03/2019	31/03/2020	31/03/2021	31/03/2022
ACTIF					
Immobilisations incorporelles	15 244	30 914	30 403	25 801	21 493
Immobilisations corporelles	741 999	1 178 783	1 764 196	1 684 349	1 595 061
Immobilisations financières	501 961	367 628	116 732	93 574	140 383
Total emplois stables	1 259 204	1 577 325	1 911 331	1 803 724	1 756 937
Stocks	0	7 998	7 466	9 602	0
Avances et acomptes versés	0	7 448	6 640	24 963	22 224
Créances d'exploitation	238 362	468 842	932 287	766 217	766 950
<i>Dont clients et comptes rattachés net</i>	<i>95 476</i>	<i>393 941</i>	<i>812 658</i>	<i>480 771</i>	<i>501 780</i>
Charges constatées d'avance	2 166	11 031	97 975	121 282	197 956
Total Actif circulant d'exploitation	240 528	495 319	1 044 368	922 064	1 009 602
Disponibilités	256 261	67 965	44 447	613 531	922 687
TOTAL ACTIF	1 755 993	2 140 609	3 000 146	3 339 319	3 689 226
PASSIF					
Capitaux propres	767 513	903 812	1 009 168	1 242 464	1 387 550
<i>dont autres réserves</i>	<i>459 865</i>	<i>542 661</i>	<i>680 402</i>	<i>787 199</i>	<i>787 199</i>
<i>dont report à nouveau</i>	<i>209 376</i>	<i>209 376</i>	<i>209 377</i>	<i>209 377</i>	<i>444 116</i>
<i>dont résultat de l'exercice</i>	<i>82 795</i>	<i>137 741</i>	<i>106 797</i>	<i>234 739</i>	<i>146 528</i>
Provisions	38 919	45 227	51 535	125 790	479 233
Emprunts et dettes bancaires	575 942	443 042	641 091	1 062 079	720 704
= Ressources stables	1 382 374	1 392 081	1 701 794	2 430 333	2 587 487
<i>Dettes d'exploitation</i>	<i>365 621</i>	<i>743 904</i>	<i>863 151</i>	<i>905 930</i>	<i>694 131</i>
<i>Dettes diverses</i>	<i>7 998</i>	<i>4 624</i>	<i>397 965</i>	<i>64 340</i>	<i>75 403</i>
<i>Produits constatés d'avance</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>37 236</i>	<i>0</i>	<i>332 205</i>
=Ressources d'exploitation	373 619	748 528	1 298 352	908 986	1 101 739
TOTAL PASSIF	1 755 993	2 140 609	3 000 146	3 339 319	3 689 226

Sources : comptes financiers

La valeur de l'actif du camping a doublé depuis mars 2018 et s'établit à 3,69 M€ en 2022. Cette progression s'explique notamment par la croissance des immobilisations traduisant les investissements réalisés depuis l'arrivée du nouveau gérant (+ 40 %), qui représentent la moitié de l'actif. Le reste de l'actif est composé, en 2022, de disponibilités (25 %), de créances d'exploitation issues majoritairement de créances clients liées à des factures en attente de règlement (21 %) et de charges d'exploitation constatées d'avance (5 %).

Tableau n° 12 : fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie – en €

	31/03/2018	31/03/2019	31/03/2020	31/03/2021	31/03/2022
Ressources stables	1 382 374	1 392 081	1 701 794	2 430 333	2 587 487
-Emplois stables	1 259 204	1 577 325	1 911 331	1 803 724	1 756 937
= Fonds de roulement (FR)	123 170	-185 244	-209 537	626 609	830 550
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	37	-41	-35	95	107
Actif circulant d'exploitation	240 528	495 319	1 044 368	922 064	1 009 602
-Ressources d'exploitation	373 619	748 528	1 298 352	908 986	1 101 739
= Besoin en fonds de roulement (BFR)	-133 091	-253 209	-253 984	13 078	-92 137
Trésorerie (FR-BFR)	256 261	67 965	44 447	613 531	922 687
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	78	15	7	93	119

Sources : comptes financiers

Le fonds de roulement, différence entre les ressources stables et les emplois stables, est positif sur l'ensemble de la période, excepté en 2019 et 2020. Il augmente en fin de période, ce qui permet d'accroître la trésorerie de la SARL qui s'élève au 31 mars 2022 à 922 687 €, soit 119 jours d'exploitation.

Le décalage entre la perception des recettes et le paiement des dépenses a permis de générer une ressource en fonds de roulement (besoin de fonds de roulement négatif) excepté en 2021.

Les versements limités de dividendes entre 2018 et 2022 (100 000 €, versés au titre de l'exercice clôturé au 31 mars 2022) ont conduit à la mise en réserve de la majorité des bénéficiaires. Le bilan comptable de l'entreprise indique des réserves de 787 199 € et un report à nouveau positif de 444 116 € au 31 mars 2022. Si ces bénéficiaires ont été en partie utilisés pour réaliser de nouveaux investissements, ils offrent également à l'entreprise un haut niveau de disponibilités, qui atteignent 922 687 € au dernier exercice comptable.

La situation financière de la société apparaît par conséquent confortable à l'approche de l'échéance du contrat.

5 L'ÉCHEC DE LA RENÉGOCIATION ET LA SUSPENSION DE LA REPRISE EN RÉGIE

5.1 Les résiliations successives après l'échec des négociations

5.1.1 Le refus initial de la SARL d'appliquer la clause de revoyure

L'avenant de prolongation du contrat de DSP pour deux ans prévoyait, à son article 2 : « *En contrepartie de cette prolongation, le concédant et le concessionnaire conviennent de revoir dans le courant de l'année 2021, les modalités de calcul de la redevance due par le concessionnaire. Les nouvelles modalités, déterminées en fonction des conditions d'exploitation du moment, seront applicables pour le calcul de la redevance des exercices 2023, 2024 et 2025. Ces modalités feront l'objet d'un nouvel avenant* ».

La mise en œuvre de cette clause par la commune a conduit à l'organisation de trois réunions de négociation entre avril et mai 2021. Celles-ci n'ayant pas abouti, la commune a, par un courrier du 2 juin 2021, proposé une augmentation de la redevance comme suit :

- part fixe de 180 000 €, contre 12 195 € jusqu'à présent ;
- part variable dégressive de 8 à 3 % du CA, contre 2 à 1 % jusqu'à présent.

Ce nouveau barème aurait conduit à une redevance de 350 800 € pour l'année 2021, contre 48 465 € dans le barème initial. Cette augmentation, significative pour la SARL, l'aurait placée dans la moyenne observée par la chambre pour des DSP de campings, avec cependant des modèles économiques souvent différents (voir 3.1.2). La SARL fait valoir qu'une telle redevance aurait été supérieure au résultat d'exploitation dégagé par la société cette année-là.

Selon la commune, la SARL avait lors des premières réunions reconnu la nécessité de revoir l'équilibre économique du contrat. Dans ses derniers courriers en revanche, la société contestait finalement le principe-même d'une augmentation de la redevance, en s'appuyant sur des motifs largement infondés pour la plupart.

Ainsi, la SARL faisait tout d'abord valoir qu'une augmentation de la redevance en cours de contrat serait une modification substantielle proscrite par le droit de la commande publique. Or, une augmentation de la redevance versée au concédant ne saurait être considérée comme substantielle au regard de l'article R. 3135-7 du CCP, qui vise au contraire à limiter les modifications des contrats favorables aux concessionnaires.

La SARL indiquait ensuite que l'obligation de renégocier n'implique pas celle de trouver un accord et que, partant, la concession pourrait s'exécuter jusqu'à 2025 sans en revoir les conditions financières. Cette position méconnaît le principe de loyauté des relations contractuelles, dès lors que l'avenant conditionne clairement la prolongation de la DSP à la signature d'un avenant prévoyant de nouvelles modalités financières.

La SARL faisait ensuite valoir que son contexte économique restait difficile, et qu'une augmentation de la redevance pourrait la rendre insolvable, position peu étayée au regard de la situation financière de l'entreprise.

Enfin, le concessionnaire notait qu'avant-même la survenue de la crise sanitaire, « *le principe de la prorogation de la durée de la DSP avait notamment été admis par la Mairie* ». L'ancien maire, interrogé par la chambre, a pourtant réfuté toute prise de position quant à une éventuelle prolongation.

Si la société délégataire réfute « *un quelconque refus de principe de la modification des conditions financières du contrat* » et explique s'être seulement opposée aux « *exigences exorbitantes de la Commune* », l'ensemble des arguments mentionnés dans le courrier cité par la chambre visent bien à remettre en cause la possibilité-même d'une modification des conditions financières, et ne font nullement référence aux demandes de la mairie.

La SARL fait en revanche remarquer que la commune n'avait elle-même pas respecté les clauses de l'avenant, en voulant appliquer une hausse de redevance à compter de l'exercice 2020 alors que l'avenant prévoyait une révision pour les seuls exercices 2023 à 2025.

Après ces échanges et l'annulation d'une réunion devant se tenir en mairie le 1^{er} juillet 2021 le jour-même par le gérant de la SARL¹⁴, la commune n'a pas donné suite aux nouvelles demandes de rendez-vous du concessionnaire.

5.1.2 Une première démarche de résiliation très incertaine

Le conseil municipal a voté le 7 octobre 2021 une première délibération autorisant la résiliation du contrat de concession pour motif d'intérêt général.

La délibération autorise la maire « *à engager toutes les actions nécessaires pour défendre les intérêts de la Commune et permettre la résiliation pour motif d'intérêt général du contrat de concession de service public pour l'exploitation du camping municipal confié à la SARL DAUGA, à prendre toutes les mesures pour garantir de nouvelles conditions financières d'exploitation du camping plus favorables à la commune, à prendre toute décision concernant la préparation, la passation et l'exécution du futur contrat d'exploitation du camping municipal* ».

La commune a ensuite adressé le 11 octobre un courrier à la SARL la mettant en demeure de produire sous 15 jours des observations répondant aux différents arguments justifiant la résiliation de la convention pour motif d'intérêt général, tout en précisant que la « *résiliation prendra effet au 1^{er} novembre 2021* », soit trois semaines après la notification du courrier à l'entreprise.

Dix jours plus tard, la commune a envoyé un nouveau courrier indiquant, « *afin de lever toute ambiguïté* », que « *la décision de la Commune quant à l'éventuelle résiliation du contrat de concession de service public consenti à la SARL DAUGA FRERES sera définitivement prise à l'issue des observations formulées par la SARL DAUGA FRERES* » et fixant une nouvelle date au 8 novembre 2021 pour que la SARL communique ses observations.

¹⁴ Le gérant indiquait devoir rester au camping à la suite de l'annonce par le Préfet des Landes d'un retard de déconfinement dans le département.

La commune a indiqué au cours de l'instruction ainsi qu'en réponse aux observations provisoires de la chambre que la délibération du 7 octobre 2021 et le courrier du 11 octobre 2021 n'étaient pas décisives et avaient pour objectif de fixer une forme d'ultimatum à la société pour reprendre les négociations. Toutefois, pour la chambre, la formulation de la délibération et du courrier adressé à la SARL ainsi que les déclarations parues dans la presse à cette période témoignent davantage d'une décision devant prendre effet à court-terme. La délibération ne saurait par conséquent être analysée comme étant dépourvue d'effet juridique.

Cette délibération a engendré insécurité juridique et incertitude pour la société et tout particulièrement pour ses salariés, nul n'étant en mesure de savoir si la SARL serait encore gestionnaire du camping le mois suivant. La commune n'avait de surcroît entrepris aucune démarche permettant de déterminer les modalités de gestion du camping municipal après résiliation¹⁵. Cette confusion a contribué à distendre encore davantage les relations avec la SARL.

5.1.3 La seconde résiliation en dépit d'un accord proche, actuellement suspendue

Les échanges entre la SARL et la commune, consistant à poursuivre les demandes de documents et justifications autour des mêmes griefs dans un contexte toujours tendu, n'ont pas fait évoluer la situation.

Au cours de cette période, une proposition de médiation a été initiée à la demande de la SARL par le tribunal administratif de Pau le 30 mars 2022, à la suite du recours engagé le 8 décembre 2021 par la SARL contre la délibération susmentionnée. La chambre regrette l'absence de réponse de la commune à cette proposition dans la mesure où, au vu de l'enlisement de la situation, le recours à un tiers indépendant aurait pu permettre la reprise d'un dialogue constructif bénéfique à l'ensemble des parties.

En réponse, la commune considère avoir « *tenté à plusieurs reprises de trouver des solutions amiables et négociées avec le concessionnaire* » et observe que la demande de médiation a été formulée « *alors même que la Sarl Dauga Frères venait de ne pas donner suite à plusieurs propositions de la Commune pour formaliser un avenant au contrat* ». Pour la chambre, le blocage du dialogue entre les deux parties était précisément une raison probante d'initier cette démarche de médiation.

La commune a donc de nouveau décidé la résiliation du contrat, par délibération du 7 juillet 2022, avec prise d'effet au 31 décembre 2022.

En dépit de cette seconde délibération, les échanges entre la commune et le délégataire se sont poursuivis par le biais de leurs avocats. Un projet d'avenant a notamment été discuté, aux termes duquel la SARL et la commune semblaient avoir trouvé un accord pour une hausse significative de la redevance : part fixe de 180 000 à 190 000 € et part variable de 0,5 à 1,5 % du CA.

¹⁵ Interrogée sur la suite après la résiliation de la DSP, la maire répond « *pour l'instant, il est un peu trop tôt pour y réfléchir* » source : PV du 7 octobre 2021.

Les discussions ont toutefois échoué car la commune entendait également modifier le contrat sur d'autres aspects pour préparer son échéance (voir 3.2.3.3), ce que la société délégataire a refusé.

En l'absence d'accord, deux courriers, datés des 14 et 20 octobre 2022, ont été adressés à la SARL par la commune pour solliciter les documents nécessaires à la transmission de l'exploitation à une nouvelle entité.

L'exécution de la délibération de résiliation a cependant été suspendue par ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Pau à la demande de la SARL Dauga Frères le 20 décembre 2022, considérant que « *le moyen tiré de ce que les motifs avancés par la commune d'Ondres pour fonder la mesure de résiliation unilatérale en litige ne peuvent être regardés comme constituant un motif d'intérêt général de nature à justifier la résiliation est de nature à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la délibération en litige* ».

La SARL reste donc délégataire de service public et continue d'exploiter le camping municipal, dans l'attente de la décision au fond du juge administratif.

5.2 La perspective d'une reprise en régie en substitution à la DSP

5.2.1 La création d'un établissement public pour reprendre le camping

La volonté de la commune de mettre un terme au contrat n'était initialement pas liée au souhait d'une reprise en régie. Les délibérations de résiliation indiquent en effet que « *de nouvelles conditions [...] pourraient être établies pour encadrer le futur contrat d'exploitation du camping* ». Lors des débats du conseil municipal entourant la seconde délibération, la maire d'Ondres a également précisé que ni le repreneur, ni le mode de gestion futur n'étaient encore définis et qu'il était peu probable, « *vu l'ampleur* », que la mairie reprenne le camping en régie.

La commune a indiqué avoir d'abord envisagé de recourir à un bail commercial, avant de se tourner vers la régie après avoir pris contact avec des communes gérant directement leur camping municipal. Ce choix doit, selon la commune, permettre de mettre pleinement l'infrastructure du camping au service des politiques municipales tout en dégageant davantage de ressources financières pour la ville. La reprise de la gestion par la ville a donc été actée par délibération du 7 novembre 2022, créant une régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale à compter du 1^{er} janvier 2023.

Sans se prononcer sur l'opportunité du mode de gestion retenu par la commune, ce qu'il ne lui appartient pas de faire, la chambre constate que la commune disposait de peu de temps pour préparer correctement la reprise de l'exploitation du camping au 1^{er} janvier 2023, soit moins de deux mois après la décision de créer une régie, alors que la reprise en gestion directe d'un service public nécessite d'importants préparatifs tant techniques que stratégiques. La ville a indiqué avoir bénéficié de l'expérience d'une autre commune du département qui l'a conseillée sur l'organisation interne à mettre en place, les logiciels à acheter. Le DGS a également participé en novembre 2022 au salon professionnel des équipements de l'hôtellerie

de plein air. La commune avait enfin procédé au recrutement du futur directeur du camping, qui avait réalisé une étude de marché.

Le choix de la ville s'est porté sur la création d'une régie dotée de la personnalité morale, c'est-à-dire de créer un établissement public autonome. Cette solution était préconisée par une note de l'Agence départementale d'aide aux collectivités locales (ADACL) des Landes « *[c]ompte tenu des enjeux et de l'importance de l'exploitation en question* ».

Les divers documents transmis par la commune montrent que la reprise en régie du camping aurait pris place dans un environnement particulièrement incertain, ce qui aurait probablement engendré des difficultés techniques, juridiques et financières que le contexte de tensions avec la SARL n'aurait fait qu'aggraver.

5.2.2 La complexité des opérations de reprise du personnel

La SARL comptait en 2022, huit employés en contrat à durée indéterminée (CDI), 11 en contrats à durée déterminée (CDD) longs d'avril à novembre et environ 50 en CDD de trois mois pour la période estivale. Toutefois, en dépit des demandes réitérées de la chambre, la SARL n'a pas été en mesure de transmettre l'évolution de son effectif en ETP depuis 2017, y compris en réponse aux observations provisoires.

Le sort des salariés affectés à une DSP lors d'une reprise en régie est fixé par l'article L. 1224-1 du code du travail, qui dispose que « *[l]orsque survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, notamment par succession, vente, fusion, transformation du fonds, mise en société de l'entreprise, tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise* ».

Cette obligation s'applique dans les mêmes conditions que la DSP fasse l'objet d'une résiliation anticipée ou arrive à son terme prévu.

Aussi, la mention dans le compte-rendu du conseil municipal du 7 octobre 2021 d'une « *reprise de tout le personnel (hors directeur)* » est injustifiée. En effet, seuls les mandataires sociaux, ne disposant pas de contrat de travail, sont exclus. Le contrat du directeur du camping, salarié de la SARL, doit subsister.

Pour autant, le périmètre exact de la reprise du personnel demeure incertain pour la commune en raison notamment de la porosité entre le camping Blue Océan et le PRL voisin.

Le transfert des contrats ne doit en effet concerner que le service public délégué, c'est-à-dire l'exploitation du camping municipal. Or, la SARL Dauga Frères a élargi son objet social pour développer une activité complémentaire de mise à disposition de personnel au profit d'une autre société dont elle est actionnaire, la SAS Green Resort. Par conséquent, l'ensemble du personnel de la SARL n'est pas affecté à la seule exploitation du camping municipal.

Le gérant a expliqué que l'ensemble des effectifs en CDI et CDD longs étaient nécessaires pour garantir un service de qualité au sein du camping municipal. Il a notamment fait valoir que le camping comptait 7,5 CDI actuellement contre 9,5 en 2017, lorsque le Green Resort n'était pas encore exploité. Il revendique en outre le fait d'offrir un bon niveau de salaire et de loger ses employés (35 logés en 2022) pour être attractif et lutter contre la pénurie de main d'œuvre dans le secteur. Le doublement de la masse salariale du camping entre mars 2018 et mars 2022 (+ 115 %) doit ainsi être mis en regard de la progression de 131 % du CA.

Ainsi, selon le gérant, l'ensemble des CDI doivent être repris par la commune, seuls les CDD ayant vocation à être moins nombreux à l'avenir dans la mesure où ils n'auront plus vocation à gérer les locatifs du PRL voisin.

La mairie conteste ces arguments et estime que le camping est en sureffectif par rapport à d'autres établissements de même taille en raison de la porosité avec le PRL, y compris s'agissant des CDI. En effet, s'agissant des seuls CDI, la reprise par l'établissement public de l'ensemble des contrats engendrerait un surcoût en raison de l'absence de refacturation (qui peut, pour certains salariés, atteindre 50 % du salaire selon les années), tandis que le PRL voisin n'aurait plus aucun salarié.

Les modalités de transfert du personnel sont donc rendues complexes par cette organisation, ce que la SARL ne pouvait ignorer. La société indique, en réponse au rapport provisoire de la chambre, qu'elle n'est « *pas en charge de la transition avec le futur exploitant du camping municipal* ».

La jurisprudence la plus récente de la Cour de cassation indique que « *lorsque le salarié est affecté tant dans le secteur repris, constituant une entité économique autonome conservant son identité et dont l'activité est poursuivie ou reprise, que dans un secteur d'activité non repris, le contrat de travail de ce salarié est transféré pour la partie de l'activité qu'il consacre au secteur cédé, sauf si la scission du contrat de travail, au prorata des fonctions exercées par le salarié, est impossible, entraîne une détérioration des conditions de travail de ce dernier ou porte atteinte au maintien de ses droits garantis par la directive [2001/23/CE du Conseil du 12 mars 2001]* »¹⁶.

Au cas présent, la division de contrats de travail entre deux structures qui seront à l'avenir concurrentes apparaît peu réaliste.

Aussi, quelle que soit l'issue du contrat de concession en cours, il convient que les salariés soient clairement affectés à l'une ou l'autre des sociétés et exercent leurs fonctions dans une seule des sociétés. Cela contribuera à garantir une distinction nette entre le camping Blue Océan, repris en régie, et le PRL Green Resort et à assurer une visibilité aux salariés concernés.

En réponse aux observations provisoires, la SARL refuse la mise en œuvre de cette recommandation, arguant qu'« *[o]n ne saurait exiger davantage de sa part que le respect des stipulations contractuelles du contrat dont elle est titulaire, sauf à s'immiscer dans la gestion de l'entreprise, en méconnaissance du principe d'autonomie de gestion du concessionnaire* ».

La société admet que la commune n'est pas juridiquement tenue de reprendre l'ensemble des salariés en CDI pour l'ensemble de leur quotité de travail, indiquant que « *La reprise de personnels pouvant être partiellement mis à disposition d'une entreprise tierce obéit à un régime juridique défini qu'il appartiendra simplement à la Commune de suivre* », tout en faisant valoir que celle-ci s'est engagée à reprendre l'ensemble des personnels en contrat permanent au camping.

¹⁶ Soc., 30 septembre 2020, pourvoi n° 18-24.881.

Recommandation n° 1. : (*refus de mise en œuvre*) identifier les salariés ayant vocation à travailler au Green Resort à échéance du contrat de DSP et transférer leurs contrats à la SAS.

5.2.3 Les difficultés à chiffrer l'indemnisation due au concessionnaire

Le régime des biens dans les contrats de concession

L'article L. 3132-4 du CCP identifie trois catégories de biens dans un contrat de concession :

« 1° Les biens, meubles ou immeubles, qui résultent d'investissements du concessionnaire et sont **nécessaires au fonctionnement du service public** sont les **biens de retour**. Dans le silence du contrat, ils sont et demeurent la propriété de la personne publique dès leur réalisation ou leur acquisition ;

2° Les biens, meubles ou immeubles, qui ne sont pas remis au concessionnaire par l'autorité concédante de droit public et qui ne sont pas indispensables au fonctionnement du service public sont les **biens de reprise**. Ils sont la propriété du concessionnaire, sauf stipulation contraire prévue par le contrat de concession ;

3° Les biens qui ne sont ni des biens de retour, ni des biens de reprise, sont des **biens propres**. Ils sont et demeurent la propriété du concessionnaire ».

Très ancien, le contrat de DSP du camping ne fait aucune distinction entre les différents biens de la concession, il indique que « ***l'intégralité des équipements*** devant revenir à la collectivité sans indemnité en fin de convention, la durée proposée devra être suffisante pour permettre l'entier amortissement des installations. ». Est également précisé qu'« [à] l'expiration de la concession, le concessionnaire sera tenu de remettre gratuitement à la commune, en état normal d'entretien courant, **tous les ouvrages et équipements qui font partie intégrante de la concession**. Trois mois avant l'expiration, les parties arrêteront et estimeront après expertise les travaux éventuellement nécessaires à la remise en état des installations ».

Plusieurs lectures de ces dispositions sont possibles.

Une première pourrait conduire à lire ces stipulations comme impliquant que l'ensemble des biens de la concession sans distinction doivent être considérés comme biens de retour et reviennent à la commune gratuitement au terme du contrat.

Dans une seconde lecture, il pourrait être considéré que le contrat garde le silence sur la façon de déterminer les biens qui « *font partie intégrante de la concession* ». Dans une telle hypothèse, la distinction entre les biens relève des définitions données par la loi. Toutefois, la définition de ces biens qu'elle donne ne permet pas, par elle-même, de déterminer avec certitude les biens qui, parmi ceux de la concession, sont des biens de retour. La commune et la SARL n'ont pas davantage défini la liste des biens nécessaires à l'exécution du service public.

La question se pose particulièrement s'agissant des habitations légères présentes sur le camping. La SARL considère qu'il s'agit de biens de reprise, tandis que la commune fait valoir que ces habitations, qui représentent la grande majorité des hébergements sur le camping, sont nécessaires pour pouvoir assurer la continuité de l'exploitation.

Cette distinction est pourtant fondamentale pour déterminer les modalités de fin de concession. Dès 2014, un avocat mandaté par la commune notait ainsi : « *Il ne me semble pas que les parties aient inventorié précisément les biens en question, ce qui naturellement risque de poser une difficulté pour leur évaluation...sauf à se mettre d'accord amiablement sur une liste* ».

En effet, les biens répondant à la définition de biens de retour doivent, au terme de la concession, revenir sans indemnité à la commune. Si la SARL fait valoir qu'une indemnisation au titre de ses biens de retour peut être sollicitée au terme du contrat « *lorsque des investissements supplémentaires ont été mis à la charge du concessionnaire* »¹⁷, le délégataire est resté entièrement libre de ses investissements tout au long de la durée de la concession et aucune demande de la commune visant la réalisation d'investissements n'a été formalisée. Sous réserve de l'appréciation du juge administratif, la SARL ne devrait donc pouvoir prétendre à aucune indemnisation au titre de la restitution des biens de retour à l'échéance du contrat.

Si la durée d'amortissement des investissements excède celle de la concession, le délégataire peut pratiquer un amortissement de caducité. Cet amortissement financier permet la reconstitution, au plus tard à l'expiration de la concession, de la totalité des capitaux investis par le concessionnaire. Il n'est admis en déduction du bénéfice imposable que pour les biens appelés à être remis sans indemnité à l'autorité concédante. La SARL pratique cet amortissement financier sur une partie des biens de la concession.

Les biens de reprise peuvent quant à eux être rachetés par la commune, à leur valeur vénale.

Les diverses tentatives de réaliser un inventaire physique contradictoire en janvier et novembre 2022 n'ont pas donné de résultat satisfaisant. L'inventaire est incomplet selon la commune, qui refuse de valider la répartition entre biens de retour et biens de reprise proposée par la SARL. En réponse au rapport provisoire, son gérant rappelle, s'appuyant sur les procès-verbaux de commissaires de justice réalisés lors des inventaires, avoir demandé à plusieurs reprises à la commune de se prononcer quant à la distinction entre biens de retour et biens de reprise, laquelle était essentielle en vue de l'échéance du contrat.

La rupture anticipée du contrat fait de surcroît naître des difficultés supplémentaires. Dans ce cas, les dispositions de l'article L. 3136-10 du CCP s'appliquent. Ainsi, « *[l]orsque la personne publique concédante résilie avant son terme normal le contrat de concession de travaux ou le contrat concédant un service public, le concessionnaire a droit à l'indemnisation du préjudice qu'il subit à raison du retour anticipé des biens, à titre gratuit, dans le patrimoine de la personne publique s'ils n'ont pas été totalement amortis, dans les conditions suivantes :*

1° Lorsque l'amortissement de ces biens a été calculé sur la base d'une durée d'utilisation inférieure à la durée du contrat, l'indemnité à laquelle peut prétendre le concessionnaire est égale à la valeur nette comptable des biens ;

2° Lorsque l'amortissement de ces biens a été calculé sur la base d'une durée d'utilisation supérieure à la durée du contrat, l'indemnité à laquelle peut prétendre le concessionnaire est égale à la valeur nette comptable des biens telle qu'elle résulterait de leur amortissement sur la durée du contrat. L'indemnité à la charge de la personne publique ne saurait excéder le montant calculé au titre des alinéas précédents ».

¹⁷ Rep. Min du 12/10/2017, JO Sénat, p. 3150.

Après avoir voté la résiliation de la concession, la commune a mandaté un cabinet d'expertise financière afin d'apprécier le risque économique encouru par la commune. Faute d'états détaillés de comptabilité, non transmis par la SARL, le cabinet a dû se contenter de définir une fourchette haute et basse pour la valeur nette comptable (de 312 395 € à 755 788 €) dont les montants sont très éloignés de ceux avancés par la SARL dans un courrier daté du 1^{er} novembre 2021 puis lors de l'inventaire réalisé en janvier 2022, soit respectivement 1 712 281 € et 1 529 654,69 €.

La SARL indique n'avoir jamais obtenu de retour précis de la commune quant au chiffrage issu des documents comptables qu'elle lui avait remis.

Outre l'indemnisation à hauteur de la VNC des biens de retours non amortis, la SARL a « *fait état d'une demande indemnitaire correspondant à sa perte de résultat d'exploitation sur les années 2023, 2024 et 2025* ».

La perte de rendement de la société jusqu'à la fin de la saison 2025 était estimée par l'expert mandaté par la commune entre 302 609 € et 647 055 € en se fondant sur la moyenne des résultats d'exploitation des années antérieures. De son côté, l'expert-comptable de la SARL en tenant compte des perspectives d'évolution du camping (37 % de progression chaque année de l'EBITA¹⁸) a estimé en novembre 2022 que la perte de bénéfice net s'élèverait à 4 565 133 €. Un an auparavant, en se basant sur une estimation pessimiste de l'augmentation du CA, le manque à gagner (résultat d'exploitation) avait été chiffré à 3 148 230 € TTC d'après le courrier précité du 1^{er} novembre 2021.

Dans la mesure où les relations contractuelles se sont finalement poursuivies, ces estimations devraient en outre être revues en fonction de la date effective de résiliation de la DSP, qui sera le cas échéant fixée par le juge administratif.

Ainsi, la détermination des différents types de biens de la concession et la détermination du droit à indemnisation du délégataire seront en toutes hypothèses d'une très grande complexité. La SARL indique partager le constat de la chambre, et rappelle « *avoir fait son possible pour que les biens de la concession soient inventoriés* ».

6 ASSURER LA CONTINUITÉ DE L'EXPLOITATION DU CAMPING

La situation actuelle de la DSP, qui est maintenue dans l'attente d'une décision définitive quant à sa résiliation anticipée, est préjudiciable tant pour le délégant que pour le délégataire.

Les parties sont en effet placées dans une situation d'incertitude juridique forte : la SARL continue d'exploiter le camping à très court-terme sans aucune visibilité, tandis que la commune pourrait reprendre la gestion en régie sans être en mesure de savoir de quel actif elle héritera.

¹⁸ Indicateur financier américain (Earnings before interest, taxes, depreciation, and amortization) qui correspond approximativement à l'excédent brut d'exploitation (EBE) français.

L'intervention de la décision au fond du juge administratif ne saurait, de surcroît, résoudre l'ensemble des difficultés auxquelles la DSP fait face. De nouveaux contentieux seraient en effet très probables à plus ou moins court-terme, quel que soit le sens de la décision, compte-tenu de l'ensemble des enjeux décrits par la chambre dans son rapport :

- appel contre la décision du tribunal administratif ;
- recours de la SARL pour le calcul de son indemnisation ;
- recours de salariés s'agissant des modalités de reprise de leur contrat de travail.

Ces procédures mobiliseraient, pour plusieurs années, les ressources humaines et financières des deux entités.

À titre d'exemple, la rupture anticipée pour motif d'intérêt général de la délégation de service public du camping municipal de La Guérinière (85) en 2015 aurait donné lieu, selon son maire, à 85 décisions de justice étalées sur huit années¹⁹.

Pour la commune, étant donnée la proximité du terme de la DSP, les indemnités dues au délégataire en cas de résiliation anticipée, auxquelles s'ajoutent nécessairement des frais liés aux procédures contentieuses, seront très vraisemblablement supérieurs aux gains escomptés d'une reprise en régie anticipée sur le plan financier.

Ainsi, la chambre considère qu'une résiliation anticipée dans ces conditions pourrait nuire à la continuité de l'exploitation du camping et être préjudiciable tant pour la commune que pour la SARL.

Un *statu quo* paraît pour autant inenvisageable pour deux raisons :

- l'avenant prolongeant la durée de la DSP prévoit une renégociation des conditions financières qui, en l'absence de résiliation anticipée, doit trouver à s'appliquer, d'autant qu'un accord sur ce point était proche (voir 5.1.3) ;
- la complexité des opérations de fin de concession nécessite de prévoir un accord entre les parties pour limiter le risque contentieux.

Il est donc dans l'intérêt des parties de maintenir leurs relations contractuelles jusqu'au terme prévu de la DSP tout en traitant par avenant l'ensemble des enjeux nécessaires pour assurer la bonne fin du contrat, en particulier la distinction entre biens de retour et biens de reprise, le chiffrage de l'éventuelle indemnisation pour le rachat de ces derniers, la dissociation juridique et opérationnelle du camping et du PRL.

La SARL indique en réponse ne pas être opposée à la signature d'un avenant et y fixe trois conditions : modification « *raisonnable* » des modalités financières dans les conditions prévues par l'avenant précédent, distinction entre biens de retour et biens de reprise accompagnée d'un chiffrage de la valeur nette comptable due, absence de remise en cause des modalités financières s'agissant du rachat des biens de reprise.

La commune indique pour sa part souhaiter que cet avenant permette, notamment, d'indexer rétroactivement la part fixe de la redevance (voir 3.2.1).

¹⁹ « La commune doit redevenir une commune où il fait bon vivre » (ouest-france.fr).

Recommandation n° 2. : *(non mise en œuvre)* conclure un avenant fixant de nouvelles modalités financières et établissant un protocole de fin de contrat.

Ces négociations ayant déjà échoué à plusieurs reprises et au regard de l'impossibilité d'un dialogue serein entre la commune et son délégataire, un nouveau processus de négociation devrait être accompagné par un tiers neutre et indépendant pour pouvoir aboutir à un accord. La chambre recommande par conséquent de solliciter l'organisation d'une médiation par la juridiction administrative.

En réponse, la SARL « *souscrit pleinement à cette recommandation dans la mesure où les relations entre les parties sont particulièrement mauvaises* ».

La chambre rappelle à ce titre que, même supervisées par un tiers, de nouvelles négociations ne pourront se tenir de façon satisfaisante en multipliant les expressions publiques et mises en cause personnelles excédant largement le cadre normal du dialogue entre délégant et délégataire de service public. Elle invite par conséquent chacun à la retenue et à la modération, au service de la continuité d'exploitation du camping municipal.

Recommandation n° 3. : *(non mise en œuvre)* demander à la présidente du tribunal administratif de Pau l'organisation d'une mission de médiation et la désignation d'un médiateur, conformément à l'article L. 213-5 du code de justice administrative.

ANNEXES

Annexe n° 1. Retraitements du tableau de comparatif des redevances fourni par la SARL.....	51
---	----

Annexe n° 1. Retraitements du tableau de comparatif des redevances fourni par la SARL

La SARL Dauga Frères a produit dans le cadre de la contradiction le tableau comparatif suivant, visant à enrichir la comparaison sur le niveau de redevances effectué par la chambre sur un échantillon de campings gérés en DSP :

Ville	Date de création	Date DSP/durée	Surface (ha)	Emplacements	Équipements opérationnels cédés	Investissement	Investissement / ha	Investissement / emplacement	Redevance	Redevance / hectare	Redevance / emplacement
Blue Océan Ondres (40)	1998	1998 25 ans	1 ha puis 2 puis 6 ha	218	rien	7 500 000	1 250 000	34 404	48 465	8 078	222
Naturéo Seignosse (40)	années 1980	2003 18 ans 2005 + 7 ans	13 ha	542	oui	9 800 000	753 846	18 081	416 605	32 047	769
Camping 3 (40)	années 1980	2018 25 ans	3,4 (sur 36,7 ha)	198	piscine, logements...	450 000	132 353	2 273	9 000	2 647	45
Camping 4 (34)	années 1970	2015 20 ans	9	388	auberge, piscine?	3 270 000	363 333	8 428	98 000	10 889	253
Camping 5 (83)		2020 15 ans	4	160	piscine	5 100 000	1 275 000	31 875	140 000	35 000	875
Camping 6 (40)	années 1970	2017 18 ans	26	838	tout opérationnel	6 000 000	230 769	7 160	242 000	9 308	289
Camping 7 (40)		2013 25 ans	15	324	?	2 265 000	151 000	6 991	140 000	9 333	432
Camping 8 (33)	années 1980	2021 12 ans	10	400	tout opérationnel	-	-	-	300 000	30 000	750

Source : SARL en réponse au rapport provisoire de la chambre, données anonymisées par la CRC

La chambre a effectué plusieurs modifications et retraitements par rapport aux données fournies dans ce tableau, sur la base des informations à sa disposition ou accessibles en ligne.

Elle a en premier lieu ajouté les principales données relatives au camping 9, omises par la SARL. Celui-ci, titulaire d'un contrat de DSP sur quinze ans, prévoit 5 M€ d'investissements sur les 5 hectares et 202 emplacements que compte le camping. En contrepartie est prévu le versement d'une redevance fixe de 102 400 € et une redevance variable à hauteur de 5 % du CA suscité par la location d'hébergements.

S'agissant du nombre d'emplacements, les modifications suivantes ont été opérées :

<i>Camping</i>	Nombre d'emplacements selon SARL	Nombre d'emplacements rectifié CRC
<i>Blue Océan Ondres</i>	218	240
<i>Naturéo Seignosse</i>	542	413
<i>Camping 3</i>	198	119
<i>Camping 4</i>	388	333
<i>Camping 5</i>	160	127
<i>Camping 6</i>	838	1075
<i>Camping 7</i>	324	396

Pour le camping d'Ondres par exemple, le retrait des emplacements dédiés à l'hébergement des saisonniers, effectué par la société, n'a pas été retenu dans la mesure où les données sur les emplacements réservés aux salariés dans les autres campings ne sont pas disponibles. Il n'a en outre pas été tenu compte de la baisse conjoncturelle de 10 emplacements entraînée par le départ d'un tour opérateur du camping.

S'agissant des montants investis, trois modifications ont été effectuées par rapport au tableau de la SARL :

<i>Camping</i>	Montant investissements selon SARL	Montant investissements rectifié CRC
<i>Blue Océan Ondres</i>	7 500 000	6 605 606
<i>Camping 6</i>	6 000 000	8 160 500
<i>Camping 7</i>	2 265 000	4 500 000

Pour le camping d'Ondres a été pris en compte le montant brut des investissements réalisés depuis le début de la concession hors crédit-bail, afin de permettre une comparaison à périmètre identique avec les autres campings.

Au montant des investissements prévus par le délégataire sur le camping 6 a été ajoutée la reprise par celui-ci d'annuités d'emprunts contractés avant la mise en place de la concession pour un montant de 2,1 M€.

Le montant indiqué par la SARL s'agissant du camping 7 correspond aux seules deux premières années du contrat, lui a donc été substitué le montant prévisionnel des investissements sur l'ensemble de la concession.

S'agissant de la surface consacrée aux campings, la chambre a constaté que les emplacements du camping 7 s'étendaient sur 9 – et non 15 – hectares.

Enfin, la redevance variable versée pour le camping 6, omise par la SARL, a été intégrée, portant le montant total de redevance de 140 000 € à 160 230 €.

Les montants relatifs de redevance et d'investissement sont enfin, logiquement, exprimés sur une base annuelle.

Ces divers retraitements permettent d'aboutir au tableau suivant :

<i>Camping</i>	Investissements / hectare / an	Investissements / emplacement / an	Redevance / hectare / an	Redevance / emplacement / an
<i>Blue Océan, Ondres</i>	45 872 €	1 147 €	8 078 €	202 €
<i>Naturéo, Seignosse</i>	<i>3 158 €</i>	<i>1 186 €</i>	1 579 €	1 009 €
<i>Camping 3</i>	45 417 €	151 €	10 889 €	76 €
<i>Camping 4</i>	37 692 €	1 227 €	32 047 €	294 €
<i>Camping 5</i>	<i>85 000 €</i>	<i>1 111 €</i>	40 058 €	1 061 €
<i>Camping 6</i>	17 437 €	402 €	9 308 €	289 €
<i>Camping 7</i>	20 000 €	455 €	16 667 €	379 €
<i>Camping 8</i>	Données indisponibles	Données indisponibles	30 000 €	750 €
<i>Camping 9</i>	<i>66 667 €</i>	<i>1 650 €</i>	20 480 ²⁰	507 € ²¹

En dépit de l'ensemble de ces retraitements, d'importants biais demeurent.

Ainsi, les chiffres en italique reposent, à la différence des autres données, sur des investissements prévisionnels.

²⁰ Fortement sous-estimé, calcul sur la seule part fixe en l'absence de données pour la part variable.

²¹ Fortement sous-estimé, calcul sur la seule part fixe en l'absence de données pour la part variable.

Les comparaisons réalisées par rapport à l'hectare ont une pertinence limitée dans la mesure où les campings connaissent des contraintes topographiques variées. La surface mentionnée peut par exemple comprendre une étendue d'eau.

De même, le nombre d'emplacements effectivement exploité varie souvent selon les stratégies des campings : le contrat de DSP pour le camping d'Ondres prévoyait initialement 300 emplacements, chiffre qui conduirait à diminuer le ratio redevance/emplacement.

Chambre régionale
des comptes
Nouvelle-Aquitaine



Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3, place des Grands-Hommes

CS 30059

33064 BORDEAUX CEDEX

nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

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