



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
SUR LA GESTION
DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES
DU GOLFE DE SAINT-TROPEZ
(Département du Var)
à compter de l'exercice 2013**

Rappel de la procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez à partir de l'exercice 2013. Par lettres en date du 24 mars 2016, le président de la chambre en a informé M. Vincent Morisse, l'ordonnateur en fonctions, ainsi que M. Jacques Senequier, son prédécesseur jusqu'au 29 avril 2014. Les entretiens de fin de contrôle se sont déroulés le 21 octobre 2016 avec M. Morisse et le 4 novembre 2016 avec M. Senequier.

Lors de sa séance du 12 décembre 2016, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été communiquées dans leur intégralité à M. Morisse et à M. Senequier le 26 janvier 2017 et, pour les parties qui les concernaient, aux tiers mis en cause.

M. Morisse et M. Senequier ont répondu par courriers enregistrés au greffe le 27 mars 2017.

La chambre a arrêté ses observations définitives et les recommandations auxquelles elles donnent lieu le 16 mai 2017.

Ce rapport d'observations définitives a été communiqué par lettre du 3 juin 2017 à M. Vincent Morisse, président en fonction ainsi qu'à son prédécesseur pour les passages qui le concernent.

M. Morisse a fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe à ce rapport.

Ce rapport, accompagné de la réponse jointe sera consultable sur le site des juridictions financières (www.ccomptes.fr) après sa présentation à l'assemblée délibérante.

SYNTHESE

La communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez a été créée au 1^{er} janvier 2013, après un long processus de réflexions visant à définir les contours de la nouvelle carte intercommunale. Elle regroupe douze communes.

Les compétences acquises par la communauté de communes restent segmentées. Certaines d'entre elles ne sont pas mises en œuvre ou leur exercice demeure restreint à un périmètre communal. Il s'agit d'une application discutable du principe d'exclusivité, qui impose le dessaisissement par les communes des compétences transférées. Le financement d'un fonds de péréquation (FPIC) par la seule communauté de communes et la mise à disposition de nombreux agents communaux pour des compétences transférées, traduisent une insuffisance d'intégration intercommunale. Celle-ci devrait néanmoins être confortée par les nouveaux transferts de compétences prévus par la loi jusqu'en 2020.

Après deux années de démarrage difficile, la situation financière de la communauté de communes s'est améliorée grâce à une maîtrise des dépenses de gestion et au recours au levier fiscal. En l'absence de contribution financière des communes, liée aux compétences qu'elles ont transférées à l'intercommunalité, celles-ci ont bénéficié d'une minoration de charges estimée par la chambre à 3,3 M€. De son côté, la communauté de communes a utilisé le levier fiscal pour financer ses nouvelles compétences. Ainsi, globalement, le produit de la taxe foncière et de la taxe d'habitation, résultant de l'impôt prélevé sur le contribuable local, a été augmenté de 7,4 M€ en 2015. De ce fait, l'ordonnateur a estimé à tort que la « pression fiscale » aurait été maîtrisée. Ce n'est pas « l'augmentation exponentielle des prélèvements de l'Etat sur les ressources de la collectivité » (3,1 M€), selon ses dires, qui est à l'origine de la hausse de la pression fiscale reposant sur le contribuable mais bien l'absence de compensation des transferts de compétences, au profit des communes.

La chambre a examiné plus particulièrement la politique touristique de l'établissement. Les réalisations en matière de développement touristique (sentiers de randonnées, inventaire du patrimoine...) se sont avérées ténues. La chambre a évalué les dépenses correspondantes à environ 71 800 € en 2015, soit seulement 0,3 % des dépenses de gestion. L'action intercommunale apparaît comme subsidiaire à celle des communes.

La promotion du tourisme sur le territoire du golfe de Saint-Tropez est assurée par la SPL « Golfe de Saint-Tropez Tourisme ». Elle souffre de l'absence d'axes stratégiques définis de manière opérationnelle. Le message promotionnel n'a pas été ciblé auprès d'un public spécifique ou d'un secteur géographique particulier. Le renforcement de l'attractivité du territoire n'a pas été organisé en distinguant l'animation, à destination de tous les habitants et des visiteurs, de la promotion, concernant les seuls visiteurs potentiels. Le développement d'un tourisme durable, pourtant identifié comme un enjeu majeur du schéma de cohérence territorial (SCoT), et qui impose une sélection de la clientèle touristique, est inexistant dans la stratégie touristique intercommunale.

Six des onze offices de tourisme existants sur le territoire relèvent d'une station classée de tourisme, deux sont en cours de classement et les trois restants ont été transférés à la communauté de communes, par délibération du 15 décembre 2016. La coordination des initiatives publiques, entre l'échelon intercommunal et les communes, est insuffisante alors que les coûts de la promotion du tourisme sur le territoire ont été significatifs (6,2 M€ en 2015). La superposition de politiques communales et intercommunales, dont la complémentarité n'est d'ailleurs pas avérée, nuit à la performance de cette politique. Ainsi, alors que la clientèle touristique rayonne sur l'ensemble du golfe de Saint-Tropez, les politiques promotionnelles locales demeurent cloisonnées.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Exercer la totalité des compétences prévues, en application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Recommandation n° 2 : Formaliser une stratégie intercommunale détaillée et plus ambitieuse en matière de promotion du tourisme.

SOMMAIRE

1. Présentation de la communauté de communes.....	6
2. Les relations entre l'EPCI et les communes	6
2.1 Des compétences fragmentées et insuffisamment exercées.....	7
2.1.1 Un exercice insuffisant des compétences obligatoires.....	7
2.1.2 Un exercice variable des autres compétences	8
2.2 Des relations financières préservant l'échelon communal.....	10
2.2.1 Une contribution au FPIC portée par la seule intercommunalité.....	10
2.2.2 L'absence coûteuse pour le contribuable de compensation financière de certaines compétences transférées par les communes.....	11
2.2.3 Un coefficient d'intégration fiscale peu optimisé	12
2.3 Un transfert limité des agents vers la communauté de communes.....	12
2.4 Un schéma de mutualisation en cours de déploiement.....	12
2.4.1 Des mutualisations à la carte, fondées sur des mises à disposition ascendantes..	13
2.4.2 Un dispositif de mutualisation en cours de déploiement.....	13
3. La fiabilité des comptes.....	14
3.1 La comptabilité administrative.....	14
3.1.1 Un débat d'orientations budgétaires à détailler davantage.....	14
3.1.2 Une bonne qualité de l'information budgétaire.....	14
3.2 La comptabilité générale	14
4. La situation financière	15
4.1 Des recettes de gestion dynamiques.....	15
4.1.1 Un recours au levier fiscal (28 M€ en 2015).....	16
4.1.2 Des recettes d'exploitation en augmentation (2,2 M€ en 2015)	16
4.1.3 Une contraction des recettes institutionnelles (1,4 M€ en 2015)	16
4.2 Des dépenses de gestion stabilisées	17
4.2.1 Des dépenses à caractère général maîtrisées (20,6 M€ en 2015)	17
4.2.2 Une progression significative des dépenses de personnel (5,1 M€ en 2015).....	19
4.2.3 Une hausse des autres charges de gestion (0,5 M€ en 2015)	19
4.3 Des équilibres financiers satisfaisants.....	19
4.3.1 Une capacité d'autofinancement en progression (3,6 M€ en 2015).....	19
4.3.2 Des dépenses d'équipement en hausse (2,7 M€).....	20
4.3.3 Un encours de dette réduit.....	21
4.3.4 Une situation bilancielle à mieux optimiser	21
5. La politique du tourisme.....	22
5.1 La préservation des espaces touristiques : un rôle intercommunal à conforter.....	22
5.1.1 La gestion des déchets face aux flux touristiques : une gestion de la saisonnalité	22
5.1.2 La qualité de l'eau de baignade : un suivi effectif par l'intercommunalité.....	22

5.1.3	La lutte contre l'érosion : une action très secondaire.....	23
5.2	Le développement du tourisme : une mission d'ingénierie et de conseil à poursuivre	23
5.2.1	L'observatoire : une analyse du tourisme détaillée mais sans actions concrètes .	23
5.2.2	Les sentiers de randonnées : une avancée timide	23
5.2.3	Le patrimoine : une action complémentaire à celle des communes	24
5.3	Une politique de promotion du tourisme à mieux définir et à mieux piloter	24
5.3.1	Les missions de la SPL « Golfe de Saint-Tropez Tourisme ».....	25
5.3.2	Un contrôle de tutelle et un contrôle analogue effectifs.....	25
5.3.3	Une politique de promotion touristique insuffisamment partagée et inaboutie ...	26
5.4	La loi Notre, une opportunité pour repositionner l'intercommunalité ?	28

1. Présentation de la communauté de communes

La communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez a été créée au 1^{er} janvier 2013, par arrêté préfectoral du 27 décembre 2012. Elle regroupe douze communes : Cavalaire-sur-Mer, Cogolin, Gassin, Grimaud, La Croix Valmer, La Garde-Freinet, La Môle, Le Plan-de-la-Tour, Ramatuelle, Rayol-Canadel, Saint-Tropez et Sainte-Maxime. Le schéma de cohérence territorial (SCoT), approuvé le 12 juillet 2006, soit sept ans avant la création de la communauté de communes, correspond au même périmètre.

Le projet intercommunal a été lentement élaboré. Une association des élus du golfe de Saint-Tropez a été créée en 2008 pour débattre de l'ensemble des sujets d'intérêt intercommunal, pour définir les enjeux du territoire et pour organiser des réflexions communes. Cinq ans ont été nécessaires pour aboutir à la communauté de communes. L'ambition portée par les lois sur l'intercommunalité (1999), de rationalisation et de simplification de la carte intercommunale (2010), ne s'est donc traduite dans les faits que tardivement.

La communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez illustre les recompositions évoquées dans le rapport de la Cour des comptes sur la « *carte des syndicats intercommunaux* », publié en juin 2016¹. En vertu de l'article L. 5214-21 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la communauté de communes s'est substituée de plein droit au syndicat intercommunal du SCoT des cantons de Grimaud et de Saint-Tropez, au syndicat intercommunal à vocation unique de transport et aménagement scolaire (SIVTAS), au syndicat intercommunal du golfe de Saint-Tropez et du pays des Maures et, pour les compétences exercées, à quatre syndicats à vocation multiple ou unique². La création de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) a laissé subsister trois syndicats intercommunaux : celui chargé de la préservation et de la valorisation du massif des Maures ainsi que ceux assurant des actions de prévention des inondations concernant les cours d'eau de La Garonnette et de l'Argens.

La communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez regroupe 56 600 habitants permanents sur un territoire d'une superficie de 430 km². L'espace balnéaire, comptant quarante plages et 7 000 anneaux portuaires, explique l'attrait de ce territoire, qui accueille chaque année 900 000 touristes réalisant 12,9 millions de nuitées, soit respectivement 18 % des vacanciers et 20 % des nuitées du département du Var. L'intercommunalité assure la collecte et le traitement de 39 000 tonnes de déchets ménagers collectés chaque année, qui représentent 12 % de l'ensemble des déchets ménagers du département du Var.

Selon le rapport de présentation du SCoT, le paysage, élément essentiel du cadre de vie et de l'identité du territoire, est la source de son attrait résidentiel et touristique. Aussi les actions de l'établissement intercommunal sont-elles orientées vers la préservation de ce paysage.

2. Les relations entre l'EPCI et les communes

A plusieurs reprises, la Cour des comptes a appelé à un effort de rationalisation des structures communales. Dans un chapitre de son rapport public annuel pour 2009 qu'elle a consacré à l'intercommunalité, la juridiction a souligné que « *de nombreuses communautés de communes ou d'agglomération se [sont] constituées plus par effet d'aubaine que sur un véritable projet de territoire*³ ». La situation de la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez illustre ce constat.

¹ « *La carte des syndicats intercommunaux* », Cour des comptes, juillet 2016 (www.ccomptes.fr).

² Syndicat intercommunal de la Giscle, Syndicat d'Aménagement du Préconil, Syndicat de la Bouillabaisse, Syndicat du Golfe de Saint-Tropez.

³ Cour des comptes, « *Bilan d'étape de l'intercommunalité en France* », février 2009 (www.ccomptes.fr).

2.1 Des compétences fragmentées et insuffisamment exercées

Les compétences ont été déterminées par arrêté préfectoral du 27 décembre 2012 portant création de la communauté de communes, selon les statuts approuvés par délibération du 4 décembre 2012. Elles ont été modifiées par arrêté préfectoral du 24 avril 2015 à la suite d'une délibération du conseil communautaire du 10 décembre 2014.

2.1.1 Un exercice insuffisant des compétences obligatoires

En application de l'article L. 5214-16 du CGCT, l'établissement public exerce, de plein droit, deux compétences obligatoires : l'« *aménagement de l'espace* » et le « *développement économique* ».

La compétence relative à l'aménagement de l'espace a été concrétisée par la mise à jour du schéma de cohérence territoriale et son volet maritime, le schéma de mise en valeur de la mer, qui a été élaboré en 2013. Un système d'information géographique a été mis en place en 2013, à travers un applicatif métier dédié à l'application du droit des sols en liaison avec le logiciel de cartographie existant.

Le 10 décembre 2014, le conseil communautaire a émis un avis défavorable au transfert de l'élaboration du plan local d'urbanisme des communes vers l'EPCI, prévu par l'article 136 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

Les statuts prévoient la création d'un observatoire du territoire communautaire permettant de suivre l'évolution de l'urbanisation, des activités économiques et des équipements du territoire. Cependant son activité s'est réduite à l'analyse de l'économie touristique.

La compétence relative au développement économique s'est déclinée au travers de la promotion du tourisme, du soutien à l'agriculture et à l'énergie, du développement et de la promotion économique du territoire.

Les actions touristiques communautaires constituent l'axe principal de la politique de développement économique mise en œuvre par la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez. L'intercommunalité assure des missions d'ingénierie et de conseil auprès des communes. Les missions relatives au tourisme sont portées par la société publique locale chargée de la promotion de la destination « Golfe de Saint-Tropez Tourisme ».

Le soutien à l'agriculture a été lancé tardivement, les actions se limitant essentiellement à un recensement des friches et à la valorisation de certaines d'entre elles dans le but de les rendre cultivables. Afin de valoriser la production locale, la filière de production de pignons est soutenue par la communauté de communes depuis 2014.

Bien que les statuts prévoient une mise en valeur des ressources halieutiques et un développement des circuits courts, aucun programme relatif à ces domaines n'a été lancé. Au surplus, les études pour l'aménagement et le développement économique du territoire, dont le schéma communautaire de développement économique, que l'intercommunalité est chargée d'élaborer, n'ont pas encore eu de traduction concrète.

En l'absence de transfert de la fiscalité professionnelle, l'aménagement, la gestion et l'entretien des neuf zones d'activité industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, touristiques, portuaires ou aéroportuaires d'intérêt communautaire n'ont été inclus que tardivement dans la liste des compétences exercées par l'intercommunalité, en application de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Si la communauté de communes a agi en faveur du tourisme, notamment par le biais de la société publique locale « Golfe de Saint-Tropez Tourisme », les autres aspects du développement économique du territoire ont jusqu'à présent été peu développés.

2.1.2 Un exercice variable des autres compétences

La communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez exerce également trois des neuf compétences optionnelles mentionnées à l'article L. 5214-16 du CGCT.

La protection et mise en valeur de l'environnement et le soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie constituent la première compétence choisie. Sur ce dernier point, l'intercommunalité n'a réalisé aucune action à l'exception d'un groupement de commandes relatif à l'acquisition d'électricité, réalisé en 2015.

Une segmentation communale de la collecte des déchets ménagers

La gestion et la valorisation des déchets ménagers sont assurées dans le cadre d'une collecte en régie ou par des prestataires, avec une répartition des services selon chaque commune.

L'exercice de cette compétence illustre, à plusieurs titres, l'influence des communes. Ainsi :

- la fréquence inégale des collectes, les disparités affectant les types de déchets collectés, les différences entre les types de flux acceptés en déchetterie manifestent la prédominance des logiques communales ;

- une zone de perception de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères est appliquée pour chaque commune, en application de l'article 1636 B *undecies* du code général des impôts. Le conseil communautaire a voté des taux différents, afin d'adapter le montant de la taxe à l'importance du service rendu. Pourtant, les spécificités de chaque commune, tant en termes d'usagers que de facteurs géographiques, ne justifient pas une telle fragmentation. Cette segmentation nuit à la lisibilité d'une politique globale et intercommunale de la collecte. La division géographique qui en résulte a compliqué la mise en place de la comptabilité analytique prévue par le premier alinéa de l'article L. 2224-17-1 du CGCT ;

- jusqu'à une époque récente, la collecte des déchets ménagers sur le territoire des communes de Cavalaire-sur-Mer et Ramatuelle était assurée par ces collectivités, au titre des « *politiques spécifiques* » mentionnées dans le préambule des statuts communautaires. Cette particularité n'était pas signalée dans l'article 3 des statuts du 4 décembre 2012 relatif au transfert des compétences, ni dans l'article 4 de l'arrêté préfectoral n° 24/2012 du 27 décembre 2012, qui dispose que « *la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez est substituée de plein droit à ses communs membres pour l'exercice des compétences qu'elles lui ont transférées* ». Une modification statutaire, arrêtée par le préfet le 24 avril 2015, a supprimé cette exception dans le préambule des statuts. Un terme a été mis à cette spécificité pour la commune de Cavalaire-sur-Mer le 1^{er} mai 2015 mais, à la date d'achèvement du contrôle de la chambre, elle persistait en toute irrégularité pour la commune de Ramatuelle.

Le transfert d'une compétence à un EPCI, par l'une de ses communes membres, entraîne le dessaisissement corrélatif et total de cette dernière⁴. La division de la compétence, lorsqu'elle est « sécable », constitue cependant une atténuation à ce principe⁵, mais la collecte des déchets ménagers n'est pas une compétence « sécable » et l'article L. 5214-16 du CGCT en prévoit le transfert de plein droit. Au surplus, aux termes de cet article, dans sa rédaction issue de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, la collecte et le traitement des déchets des ménages et des déchets assimilés sont désormais des compétences intercommunales obligatoires.

⁴ CE, 16 octobre 1970, commune de Saint-Vallier.

⁵ CE, 31 juillet 1996, commune de Sète.

Des compétences de protection environnementale inégalement exercées

Au titre de la compétence relative à la « *protection et mise en valeur de l'environnement* », la communauté de communes intervient également pour l'entretien de la forêt et la protection contre les incendies (1 740 ha entretenus au titre de la défense des forêts contre l'incendie, plan intercommunal de débroussaillage et d'aménagement forestier, travaux de protection contre les incendies...) et pour l'aménagement et l'entretien des cours d'eau (élaboration et mise en œuvre de la gestion hydraulique, restauration de la ripisylve, programme d'actions de prévention des inondations du Préconil...). Dans le cadre de la gestion des risques, qui prévoit un soutien à l'élaboration des plans communaux de sauvegarde, un marché d'appui à l'élaboration ou à la révision des outils communaux de gestion de crise et d'information préventive a été passé en mai 2016. La protection du littoral est exercée à travers un observatoire marin contrôlant notamment les eaux de baignade. Cependant, la communication sur cette action met davantage en exergue les communes que l'EPCI, qui est pourtant doté d'une compétence exclusive en la matière.

Des réalisations tenues au titre de la politique « logement et cadre de vie »

La seconde compétence optionnelle, relative au « *logement et cadre de vie* », s'est concrétisée par l'élaboration d'un programme local de l'habitat et la définition d'une politique d'accueil des gens du voyage. Cependant cette dernière s'est réduite à la préparation d'un terrain mis à disposition par la commune de Cogolin. Les emplacements des deux aires d'accueil permanent et des deux aires de grand passage prévus par le schéma départemental pour l'accueil des gens du voyage n'ont pas été déterminés, faute d'accord entre les communes. Par ailleurs la première réunion de concertation autour du programme local de l'habitat ne s'est tenue qu'en juin 2016.

Le transfert tardif de la compétence « assainissement non collectif »

Enfin, la communauté de communes exerce une troisième compétence optionnelle, concernant « *l'assainissement non collectif* », depuis le 1^{er} juillet 2015. Le règlement du service et la redevance d'assainissement non collectif ont été approuvés par délibération du 23 septembre 2015.

Cette nouvelle compétence a été tardivement dévolue à l'établissement intercommunal, alors que l'article L. 5214-16 du CGCT lui imposait d'exercer une troisième compétence optionnelle depuis sa modification par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Ainsi la communauté de communes s'est mise en conformité avec la loi avec plus d'un an et demi de retard, ce qui illustre la frilosité des communes à l'égard de l'extension des compétences intercommunales.

En revanche la communauté de communes a anticipé le transfert d'autres compétences prévu par la loi. La compétence relative à la « *gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations* » (GEMAPI) sera obligatoirement exercée à partir du 1^{er} janvier 2018. Celle de l'eau et de l'assainissement doit être transférée à partir du 1^{er} janvier 2020. Par délibération du 3 février 2016, la communauté de communes a prévu le transfert de la compétence GEMAPI au 1^{er} janvier 2017, celle de l'eau au 1^{er} janvier 2018 et celle de l'assainissement au 1^{er} janvier 2019.

Une action intercommunale limitée au titre des compétences facultatives

Au titre des compétences facultatives, l'établissement intercommunal gère les « *transports et déplacements* », dont les transports scolaires des lycéens et des collégiens. Les missions qu'en tant qu'autorité organisatrice des transports de second rang, la communauté de communes exerce dans ce domaine sont limitée. Elles ne portent notamment pas sur le tracé et la fréquence des trajets, qui relevaient du département et qui ont été transférées à la région par la loi susmentionnée du 7 août 2015.

La communauté de communes est également compétente pour « *la formation et l'emploi* », au titre de laquelle elle finance 35 % des dépenses de fonctionnement de la mission locale pour l'emploi.

En conclusion, force est de constater qu'à l'exception de la collecte et de la valorisation des déchets, les compétences transférées à la communauté de commune du Golfe de Saint-Tropez sont parcellaires, ce qui est révélateur de la fragilité du projet communautaire. L'action intercommunale apparaît comme une intervention subsidiaire à celle des communes. Au surplus, les principes de spécialité et d'exclusivité sont imparfaitement respectés puisque l'EPCI n'exerce pas ou a assumé avec retard certaines de ses compétences.

La faiblesse de l'action intercommunale est manifeste, alors même que la chambre de commerce et d'industrie du Var estime que les douze collectivités membres de l'EPCI « *partagent un bassin de vie cohérent au plan géographique, une économie tournée vers le tourisme, un environnement exceptionnel (...) et des difficultés similaires : une saisonnalité encore trop marquée, des difficultés d'accès et de circulation, la problématique du logement des actifs*⁶ ». L'homogénéité du territoire et la cohérence de son périmètre plaident pour un renforcement de l'action de la communauté de communes.

Recommandation n° 1 : Exercer la totalité des compétences prévues, en application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

2.2 Des relations financières préservant l'échelon communal

Les relations financières au sein du bloc communal mettent en évidence la volonté des partenaires de préserver les finances communales.

2.2.1 Une contribution au FPIC portée par la seule intercommunalité

La communauté de communes finance l'intégralité de la contribution au fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), alors que la répartition de « droit commun » de ce prélèvement peut être partagée et, dans ce cas, s'effectuer en fonction de la richesse respective des communes et de l'établissement intercommunal. Le montant de cette contribution a atteint 2,5 M€ en 2015. Bien que cette solution soit conforme aux dispositions de l'article L. 2336-3 du CGCT, elle a pour conséquence d'obérer le budget du groupement de communes.

La communauté de communes fait valoir que le financement de l'intégralité de la contribution au FPIC par l'EPCI lui permettrait de maximiser la dotation de base de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui lui est allouée. Cette assertion mérite d'être nuancée :

- En vertu de l'article L. 5211-30 du CGCT, la dotation de base de la DGF est calculée en fonction du nombre d'habitants, pondéré le cas échéant par le coefficient d'intégration fiscal (CIF)⁷ et par le potentiel financier. Or ces ratios sont déterminés en comparant les recettes de l'établissement intercommunal et celles de l'ensemble des entités du groupement. Toutes choses égales par ailleurs, la prise en charge de la totalité de la contribution au FPIC par l'établissement intercommunal n'a donc aucune influence directe sur le niveau de sa DGF.

- Une analyse fiscale, diligentée par le comité des élus en novembre 2012, a estimé que « *le versement intégral du FPIC par l'EPCI [serait] le plus avantageux en termes de DGF* ». Il était néanmoins précisé que « *dans les hypothèses dérogatoires, la prise en charge à 100 % du FPIC par l'EPCI [s'accompagnerait] d'une augmentation de ses produits (taxe additionnelles supplémentaires) et donc d'une augmentation du CIF* ». Au cas d'espèce, en l'absence d'allocation de recettes supplémentaires à l'établissement intercommunal, la DGF n'a pas été impactée.

⁶ Document de cadrage économique 2012-2013, Golfe de Saint-Tropez, pays des Maures, CCI du Var, octobre 2012, p. 9.

⁷ Calculé par le rapport entre les recettes de fiscalité directe de l'EPCI et celles de l'ensemble du bloc communal.

La thèse avancée ne serait valable que dans l'hypothèse où la contribution au FPIC serait intégralement financée par le contribuable, par le canal d'une hausse des impôts équivalente à son montant. Dans ce seul cas, la hausse des ressources de l'EPCI aurait un impact sur le numérateur et le dénominateur, mesurant le CIF, et donc sur le montant de la DGF.

L'analyse fiscale précitée a également souligné l'intérêt de créer la communauté de communes pour minorer la contribution de ses communes membres au FPIC à hauteur de 1,8 M€ en 2013. Les communes isolées, n'appartenant pas à un établissement intercommunal, auraient été bien plus fortement ponctionnées.

Il résulte de ces éléments que la création de l'intercommunalité apparaît avoir été davantage guidée par une volonté d'optimisation financière que par un réel projet de territoire.

2.2.2 L'absence coûteuse pour le contribuable de compensation financière de certaines compétences transférées par les communes

L'exercice de certaines compétences transférées par les communes à la communauté de communes n'a pas donné lieu à des compensations financières⁸. Les communes ont conservé le bénéfice de la fiscalité professionnelle unique. Alors que la réglementation prévoit la possibilité de réunir une commission locale d'évaluation des charges pour tenir compte de transferts de compétences ainsi que le versement le cas échéant d'une dotation de solidarité communautaire, rien de tel n'a été mis en place. Il en résulte un allègement de charges pour les communes (suppression de leurs contributions aux syndicats mixtes ou au système d'information géographique ou au transport des collégiens...). Hors déchets ménagers, dont les recettes sont affectées, la charge annuelle transférée sans compensation à l'intercommunalité par les communes s'est élevée à 3,3 M€. Elle représente une économie évaluée entre 100 000 € et 700 000 € par commune. Cette économie pour les finances communales a été reportée sur le contribuable.

En effet, le financement de ces charges transférées à l'intercommunalité a conduit cette dernière à créer une fiscalité additionnelle sur la taxe foncière et la taxe d'habitation. Compte tenu des compétences attribuées à la communauté de communes, le contribuable local a supporté une charge fiscale supplémentaire de 7,4 M€.

Alors que les statuts prévoient dans leur préambule que l'établissement intercommunal conduit sa politique selon un principe de « *maîtrise de la pression fiscale* », ce principe n'a pas été respecté.

En réponse aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes, l'ordonnateur a soutenu que la pression fiscale résulterait de « *l'augmentation exponentielle des prélèvements de l'Etat sur les ressources de la collectivité, [au titre du] fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) en particulier, mais aussi [du fait de] la contribution au redressement des finances publiques* ». Il a fait valoir par ailleurs que « *le contribuable [avait] certes été mis à contribution (...), mais [qu']il l'aurait également été si les communes avaient dû augmenter leurs taux pour faire face à ces dépenses* ».

La chambre observe pour sa part que la hausse de la fiscalité mise en œuvre par la communauté de communes, qui a généré des recettes supplémentaires d'un montant total de 7,4 M€, a principalement résulté de la nécessité de financer les transferts de compétences non compensés par les communes membres de l'EPCI plutôt que de celle de financer ses contributions au FPIC et à l'effort de redressement des finances publiques, dont l'impact total peut être évalué à - 3,1 M€.

⁸ Sauf pour la collecte et le traitement des ordures ménagères qui sont financés par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Compte-tenu du coût des nouveaux services publics développés par la communauté de communes (1 M€), l'absence de compensation des compétences transférées par les communes à l'EPCI a suscité 3,3 M€ d'économies pour les communes, ce qui leur a permis d'absorber la contraction de leur DGF sans recourir à l'impôt. La juridiction souligne de surcroît que la situation financière de la communauté de communes (cf. *infra*) est largement excédentaire et donc que la mobilisation du levier fiscal aurait pu être minorée.

2.2.3 Un coefficient d'intégration fiscale peu optimisé

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) a été de 0,24 en 2015, ce qui signifie que, pour chaque euro versé par le contribuable au titre de la fiscalité locale, 24 centimes d'euro ont été reversés au budget de la communauté de communes. La moyenne nationale s'est établie à 0,32 en 2015. Ces ratios montrent que la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez est moins intégrée que les autres établissements intercommunaux. Cette situation s'explique par deux phénomènes :

- Au numérateur, les produits fiscaux intercommunaux sont faibles, en l'absence de transfert de la fiscalité professionnelle ;
- A l'inverse, au dénominateur, les produits fiscaux du bloc communal sont significatifs puisque les communes ont conservé leur fiscalité professionnelle ainsi que certaines compétences, comme l'assainissement, qui sont financées par des recettes affectées.

La faiblesse du CIF a entraîné une minoration du montant de la DGF perçue par l'établissement, en vertu de l'article L. 5211-30 du CGCT. Par délibération du 19 juillet 2016, le conseil communautaire a choisi d'instaurer une fiscalité professionnelle unique, dans le cadre des transferts de compétences à venir, ce qui permettra d'optimiser le CIF.

2.3 Un transfert limité des agents vers la communauté de communes

Le conseil communautaire a, par délibération du 30 janvier 2013, approuvé le transfert des personnels communaux et syndicaux, soit quatre-vingt-dix agents principalement affectés au traitement des déchets.

Entre 2014 et 2016, le nombre des agents de la communauté de communes a augmenté de 12 % par an en moyenne. La hausse des effectifs (+ 25 agents) a principalement concerné l'administration générale (+ 11 postes) et la collecte et le traitement des déchets ménagers (+ 10 postes).

Une partie des agents rémunérés par la communauté de communes ne figure pas dans les effectifs de l'EPCI. En application de l'article L. 5211-4-1 du CGCT, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par un transfert de compétence, à raison du caractère partiel de ce dernier. Ainsi, en raison de leur forte polyvalence, soixante-trois agents, représentant l'équivalent de la moitié de l'effectif intercommunal, sont restés rattachés à une commune.

2.4 Un schéma de mutualisation en cours de déploiement

L'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales impose à la communauté de communes d'établir un rapport relatif aux mutualisations des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement des conseils municipaux.

Le rapport de mutualisation des services de la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez a été transmis, pour avis, aux douze communes membres, après son adoption par le conseil communautaire le 23 septembre 2015. A la suite des avis des communes, le schéma de mutualisation a été approuvé par le conseil communautaire le 10 décembre 2015, soit avant le 31 décembre 2015, date butoir fixée par l'article 74 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

2.4.1 Des mutualisations à la carte, fondées sur des mises à disposition ascendantes

Le schéma de mutualisation a été décliné en trente-six actions. Parmi ces actions, seuls l'abonnement d'alerte météo et les achats de formation pour le logiciel commun du système d'information géographique concernent la totalité des communes membres. Le schéma apparaît ainsi comme un dispositif « à la carte », éloigné d'un projet communautaire partagé.

L'outil principal de cette mutualisation est la mise à disposition de services, dans un sens ascendant, qui est régie par l'article L. 5211-4-1 du CGCT. Ce dispositif a été mis en œuvre pour la gestion des déchets (communes de Saint-Tropez, Cavalaire, La Garde-Freinet), pour un soutien concernant les marchés publics (commune de Sainte-Maxime), pour la mise en place de la redevance spéciale pour la collecte et le traitement des déchets non ménagers (communes de Sainte-Maxime, le Rayol-Canadel, Grimaud), et pour les services de communication des communes. De manière descendante, la communauté de communes met ses moyens à disposition des communes pour la gestion des forêts, du littoral, des espaces agricoles et des cartographies numériques. La mutualisation de matériels de la communauté de communes est prévue à court terme, mais sans précision sur les matériels concernés.

Dès lors qu'elles se traduisent par le maintien des agents au sein des administrations municipales, la prédominance des mutualisations ascendantes préserve les prérogatives des communes et illustre le faible degré d'intégration de l'EPCI.

Comme l'a en outre souligné la communauté de communes, la gestion des réseaux d'eaux pluviales, qui a fait l'objet de mutualisations, ne relève pas de ses compétences.

2.4.2 Un dispositif de mutualisation en cours de déploiement

Le projet décline les actions relatives à chaque domaine mutualisé. Cependant, il ne comporte aucun élément sur « *l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement* », contrairement aux prescriptions de l'article L. 5211-39-1 du CGCT. En revanche, la collectivité a décliné le coût de chaque service à refacturer dans le cadre d'une convention type.

En l'absence de calendrier de mise en œuvre, d'acteurs identifiés et d'actions précises, le document manque de portée opérationnelle. Ainsi prévoit-il de « *partager des ressources et moyens techniques entre communes et communauté* » pour « *des tâches spécifiques* », sans autres indications. Lors de l'entretien de fin de contrôle, le président de la communauté de communes a fait valoir que les mutualisations avaient été étouffées en matière de communication et de gestion des cours d'eau et que l'EPCI développait des groupements de commandes avec les communes membres. Selon lui, la mutualisation progresse du fait de l'impulsion donnée par la communauté de communes.

En conclusion, le projet intercommunal paraît fragile, alors qu'il a donné lieu à des réflexions préalables durant cinq ans. La fragmentation des compétences intercommunales, le fait que la communauté de communes n'exerce pas certaines d'entre elles ou ne les exerce que sur un périmètre communal sont la manifestation d'une application imparfaite du principe d'exclusivité.

Lors de l'entretien de fin de contrôle, le président de la communauté de communes a fait valoir que cette situation résultait de l'absence de volonté politique des communes membres. En effet, l'intercommunalité a selon lui été construite « *a minima* » par des communes « *autosuffisantes* ». Il a néanmoins souligné que la mise en place du schéma de cohérence territoriale avait permis le développement d'un esprit communautaire et une harmonisation des pratiques.

Le financement du FPIC par la seule communauté de communes et la mise à disposition de nombreux agents communaux pour l'exercice des compétences transférées traduisent une insuffisante intégration intercommunale. Celle-ci devrait toutefois être confortée par les nouveaux transferts de compétences prévus par la loi jusqu'en 2020.

3. La fiabilité des comptes

Même si les comptes des collectivités territoriales ne font pas l'objet d'une procédure de certification, la bonne tenue de la comptabilité conditionne l'exactitude du résultat de l'exercice ainsi que la qualité de l'évaluation de la performance mise en œuvre au sein de la collectivité.

3.1 La comptabilité administrative

Le contrôle de la comptabilité administrative concerne les informations financières détenues par l'ordonnateur.

3.1.1 Un débat d'orientations budgétaires à détailler davantage

L'article L. 2312-1 du CGCT dispose qu'un débat sur les orientations budgétaires (DOB) doit être organisé dans un délai de deux mois précédant le vote du budget primitif. Dans le cas de la communauté de communes, alors que les engagements pluriannuels envisagés doivent être présentés, le DOB s'est limité à une prévision sur le seul exercice suivant.

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République impose désormais la production d'un rapport incluant « *une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs* ». Ce rapport « *précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail* ». Seule l'évolution des dépenses de personnel figurait dans le rapport 2016 de la communauté de communes. Bien que le décret d'application n'ait pas été publié à l'époque, les éléments requis par la loi auraient dû être développés⁹.

Le président de la communauté de communes est invité à faire figurer ces divers éléments supplémentaires dans les prochains DOB, pour enrichir l'information des élus et des citoyens.

3.1.2 Une bonne qualité de l'information budgétaire

Si la bonne qualité de l'information budgétaire a pu être constatée au travers des taux d'exécution budgétaire, de la cohérence de l'état de la dette, de celle des emplois budgétaires et du suivi des provisions, une attention supplémentaire doit cependant être apportée à la comptabilité d'engagement.

3.2 La comptabilité générale

La comptabilité générale retrace l'ensemble des mouvements affectant le patrimoine, la situation financière et le résultat, conformément à l'article 56 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

⁹ Décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire.

Le contrôle de l'exactitude des comptes et des budgets de la collectivité n'a révélé aucune anomalie significative. La communauté de communes applique correctement la procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice qu'ils concernent. Les comptes de dépenses ou de recettes à régulariser ont été apurés régulièrement.

Au 31 décembre 2015, les immobilisations en cours s'élevaient à 5,5 M€ et les frais d'études à 1,2 M€, sur 27,7 M€ d'immobilisations. Elles représentaient 20 % du montant total des immobilisations corporelles. Ce pourcentage significatif résulte de l'absence de transfert des immobilisations en cours au compte des immobilisations corporelles, après leur achèvement, et a pour principal inconvénient de susciter une sous-évaluation de la dotation aux amortissements.

En conclusion, la fiabilité des comptes nécessite un suivi plus rigoureux, notamment de la comptabilité d'engagement et de la comptabilisation des immobilisations achevées, dont les insuffisances ne remettent toutefois pas en cause l'image fidèle du patrimoine de la communauté de communes.

4. La situation financière

L'analyse a concerné le seul budget général. La communauté de communes dispose d'un budget annexe pour l'assainissement non collectif, d'un montant peu significatif (47 000 €) et, à partir de 2016, d'un budget annexe pour la collecte des ordures ménagères. La création de ce budget annexe va atténuer l'impact de la baisse des dotations versées par l'État, puisque le calcul de la contribution de la communauté de communes au redressement des comptes publics est effectuée en fonction des recettes réelles de fonctionnement du seul budget principal.

4.1 Des recettes de gestion dynamiques

Les produits de gestion se sont élevés à 29,9 M€ sur l'exercice 2015. Ils ont augmenté de 3,5 M€ soit 4,3% par an en moyenne depuis 2013.

en €	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	7 069 728	25 609 914	28 473 107	100,7 %
+ Ressources d'exploitation	1 862 650	2 022 456	2 208 417	8,9 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 207 321	1 920 156	1 401 984	-20,3 %
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'État	16 187 225	-2 382 702	-2 518 855	N.C.
+ Production immobilisée, travaux en régie (c)	164 460	184 515	327 168	41,0 %
= Produits de gestion	27 491 384	27 354 339	29 891 821	4,3 %

Tableau : les produits de gestion - Source : comptes de gestion au 1^{er} mars 2016

L'exercice 2013 a été particulier. La perception de la TEOM par le SIVOM du Golfe, et par certaines communes, puis son reversement à l'établissement intercommunal explique la faiblesse des ressources fiscales et la surpondération de la fiscalité reversée par l'intercommunalité cette année-là. En effet, le conseil communautaire n'ayant pas délibéré sur les taux de la TEOM avant le 15 janvier 2013, les délibérations prises en matière de taxe d'enlèvement des ordures ménagères par les communes sont restées applicables l'année qui a suivi celle du transfert, en vertu de l'article 1639 A *bis* du code général des impôts¹⁰.

¹⁰ La délibération portant sur la TEOM a été prise lors de la réunion du conseil communautaire du 30 janvier 2013.

4.1.1 Un recours au levier fiscal (28 M€ en 2015)

Les ressources fiscales (28 M€ en 2015) représentent la quasi-totalité des produits de gestion de la communauté de communes (29,9 M€ en 2015).

Au sein de cet ensemble, les produits de la fiscalité locale se sont élevés à 7,4 M€. Ils sont issus de la taxe foncière et la taxe d'habitation, la fiscalité professionnelle ayant été conservée par les communes. Leur hausse sur la période, de 2,3 % (soit 0,2 M€), a principalement résulté du dynamisme des bases d'imposition (2,4 %). Le levier fiscal a été utilisé en 2016. Il a suscité une hausse des produits fiscaux de 3 M€, soit 40 %.

La communauté de communes perçoit la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Celle-ci s'est élevée à 21,6 M€ en 2015, après qu'une hausse de 14 % des taux a été décidée par délibération du 27 avril 2015. Par délibération du 30 mars 2016, le conseil communautaire les a diminués de 2,5 %.

Le reversement aux fonds de péréquation (2,5 M€ en 2015)

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) a pour objet de prélever une partie des ressources des entités du bloc communal pour la reverser à des ensembles intercommunaux moins favorisés.

Les modalités de prélèvement de la contribution au FPIC, au sein de l'ensemble communal et intercommunal, sont fixées librement par l'intercommunalité et ses communes membres.

Dans le cas de la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez, les conseillers communautaires ont décidé de faire porter le prélèvement pour les années 2013 et 2014 en totalité sur l'établissement intercommunal, par délibérations du 28 mars 2013 et du 27 février 2014. En 2015, l'augmentation de 37 % du FPIC a été supportée par les communes membres, conformément à une décision prise par délibération du 27 avril 2015. Le bloc communal a été cette année-là contributeur au FPIC à hauteur de 2,5 M€. En 2016, par délibération du 30 mars 2016, le conseil communautaire a de nouveau décidé de faire porter la totalité du prélèvement sur la communauté de communes.

Ce choix n'a aucune influence sur le niveau de prélèvement, mais comme cela a été indiqué plus haut, il illustre la volonté des conseillers communautaires de préserver les budgets communaux.

4.1.2 Des recettes d'exploitation en augmentation (2,2 M€ en 2015)

Les recettes d'exploitation représentaient 7 % des produits de gestion en 2015. Elles ont augmenté de 8,9 % par an en moyenne, soit environ 0,2 M€, chaque année. Alors que les remboursements de frais (0,2 M€) étaient secondaires, les travaux et prestations de services (2 M€) constituaient en 2015 les principales recettes d'exploitation issues des déchetteries dans le cadre de la collecte des déchets¹¹.

4.1.3 Une contraction des recettes institutionnelles (1,4 M€ en 2015)

Les recettes institutionnelles sont passées de 2,2 M€ en 2013 à 1,4 M€ en 2015, soit une baisse de 20 % par an, corrélative à celles des dotations versées par l'État.

¹¹ Compte 7088 « Autres produits d'activités annexes ».

La dotation globale de fonctionnement (dont le montant a atteint 248 048 € en 2013 puis 139 161 € en 2014), n'est plus versée depuis 2015, du fait de la contribution de l'établissement intercommunal au redressement des comptes publics. Cette contribution s'est en effet traduite par un prélèvement sur l'ensemble des dotations, de 685 250 € en 2015. L'article L. 5211-28 du CGCT prévoit que la « *minoration* [des dotations aux EPCI sera] *répartie (...) au prorata des recettes réelles de fonctionnement de leur budget principal, minorées des atténuations de produits, des recettes exceptionnelles et du produit des mises à disposition de personnel facturées dans le cadre de mutualisation de services entre l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ses communes membres, telles que constatées au 1^{er} janvier de l'année de répartition dans les derniers comptes de gestion disponibles* ». La communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez n'ayant pas bénéficié de compensations financières lors des transferts de compétences (absence d'attribution de compensation notamment), cette minoration n'a pas été appliquée.

En 2015, les recettes institutionnelles se sont composées des participations (1,4 M€) provenant principalement du soutien des éco-organismes à la collecte sélective. L'État (30 680 €), la région (110 742 €) et le département (178 795 €) ont également contribué aux projets de la communauté de communes.

4.2 Des dépenses de gestion stabilisées

Les dépenses de gestion, qui s'élevaient à 26,2 M€ sur l'exercice 2015, sont restées stables au cours de la période examinée. Les charges à caractère général et les dépenses de personnel représentaient respectivement 79 % et 20 % des charges de gestion en 2015.

en €	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	20 739 760	20 452 102	20 636 507	-0,2 %
+ Charges de personnel	5 020 621	5 479 751	5 122 470	1,0 %
+ Subventions de fonctionnement	99 520	6 121	6 413	-74,6 %
+ Autres charges de gestion	346 549	499 702	498 210	19,9 %
= Charges de gestion	26 206 450	26 437 676	26 263 599	0,1 %

Tableau : les charges de gestion - Source : comptes de gestion

Les subventions de fonctionnement, attribuées aux associations, ont été faibles en 2014 et 2015. Elles ont concerné notamment une participation au financement de l'observatoire de l'habitat du département.

4.2.1 Des dépenses à caractère général maîtrisées (20,6 M€ en 2015)

Les dépenses à caractère général sont constituées des contrats de collecte et de traitement des ordures ménagères (16,6 M€), qui représentaient 80 % de ces charges en 2015.

Les dépenses réalisées au titre des transports scolaires ont augmenté de 65,8 % par an au cours de la période examinée, pour atteindre 0,4 M€ en 2015, en raison de l'extension du service aux collégiens intervenue sur le fondement d'une convention conclue avec le département le 7 août 2013. La prise en charge par la communauté de communes du transport des collégiens, préalablement financé par les communes, a permis à ces dernières d'économiser 197 230 € en 2014 et 216 600 € en 2015.

Les charges correspondant aux autres services extérieurs ont atteint 0,6 M€ en 2015, du fait de l'externalisation de la prestation de collecte des déchets assurée préalablement en régie sur la commune de Cavalaire (qui a entraîné une réduction à due concurrence des dépenses imputées au compte 621 « *Personnel extérieur au service* », cf. ci-après, le point 4.2.2)

Les dépenses de location et charges de propriété se sont élevées à 0,8 M€ en 2015. Elles ont augmenté de 38,6 % par an au cours de la période examinée, du fait de la location de bacs de collecte supplémentaires pour le tri sélectif.

Ces augmentations ont été compensées de deux manières.

D'une part, elles ont été équilibrées par une contraction des dépenses d'entretien et de réparations (- 17,7 %), qui sont passées de 1,3 M€ en 2013 à 0,9 M€ en 2015. Cette minoration a correspondu au transfert de l'aménagement des berges et des sentiers forestiers de la section de fonctionnement à la section d'investissement. Ces aménagements relèvent en effet de la section d'investissement, puisqu'ils ont pour effet d'augmenter la valeur d'un élément d'actif, en application de la circulaire n° INTB0200059C du 26 février 2002.

D'autre part, les achats ont diminué de 0,1 M€, pour atteindre 0,5 M€ en 2015, grâce à une politique de réduction de consommation des fluides (baisse de la consommation de carburant et transfert d'un gymnase à la région, qui a diminué les dépenses correspondantes de 33 000 € par an).

Les dépenses de collecte des déchets ménagers

Il s'agit du poste principal de dépenses de la communauté de communes. En application des dispositions de l'article L. 5211-5 du CGCT, celle-ci a repris les obligations et les droits des organismes auparavant chargés de la collecte et du transport des résidus urbains, le SIVOM du golfe concernant les communes de Grimaud, Sainte-Maxime et La Garde-Freinet, ceux des communes du Plan-de-la-Tour, de Gassin et enfin du Rayol-Canadel.

Un marché de collecte et de traitement des déchets ménagers a été passé en 2013, dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres. Une seule offre a été déposée le 16 septembre 2013. L'avis d'appel public à concurrence a été envoyé le 25 juillet 2013, durant la période estivale, ce qui de fait a restreint la concurrence, alors qu'il n'y avait aucune urgence, puisque les prestations ne devaient commencer à être assurées qu'au 1^{er} mai 2014.

Le marché a été alloué en trois lots. Le premier concerne la collecte et le transport des déchets sur une partie du territoire de la communauté de communes à l'exception de celui de la commune de Saint-Tropez, qui relève d'un deuxième lot. Un troisième lot correspond à la collecte et au transport des déchets en porte-à-porte sur cinq autres communes de la communauté de commune. Le marché, d'un montant total de 31,4 M€ sur cinq ans, a été attribué à un groupement constitué des sociétés Pizzorno environnement et Nicollin, pour les lots n° 1 et 2 et à Pizzorno environnement pour le lot n° 3.

Le suivi de l'exécution du marché semble satisfaisant depuis 2015. Les bons de pesées ont été demandés par la communauté de commune au prestataire, en vertu de l'article 6.2 du cahier des clauses techniques particulières. Les factures ont été comparées aux tonnages retracés par les bons. Cette comparaison a permis de réajuster les factures et de supprimer pour environ 8 000 € de demandes de paiements indus, ce qui représente moins de 0,5 % du montant total du marché.

Lors de l'entretien de fin de contrôle, le président de la communauté de communes a souligné qu'en 2018, une nouvelle mise en concurrence serait réalisée pour la collecte et le transport, le traitement étant transféré au syndicat intercommunal du traitement et du transport des ordures ménagères de l'aire toulonnaise. La communauté de communes espère obtenir un plus grand nombre d'offres compte tenu de la suppression de l'avantage concurrentiel d'une entreprise locale sur le traitement.

4.2.2 Une progression significative des dépenses de personnel (5,1 M€ en 2015)

Les dépenses de personnel se composent des rémunérations (3,2 M€ en 2015), des charges sociales (1,4 M€) et des impôts et taxes sur rémunérations (68 561 €). Le personnel mis à disposition a été remboursé à hauteur de 26 546 € en 2015. Au cours de la période examinée, les charges de personnel externe ont concerné le remboursement des frais de personnel relatifs à la collecte des déchets sur les communes de Cavalaire et Ramatuelle. Elles ont diminué de 0,7 M€, pour atteindre 0,4 M€ en 2015, les agents de la commune de Cavalaire chargés de la collecte des déchets sur le territoire de cette collectivité ayant rejoint cette année-là le personnel intercommunal (cf. *supra*, le point 2.1.2).

Au cours de la période examinée, les dépenses de personnel ont progressé de 10% soit 0,3 M€ par an en moyenne. Les dépenses correspondant au personnel titulaire (3 M€) ont progressé de 13 % par an. Ce dynamisme a en partie résulté du recrutement de fonctionnaires et du transfert des agents de la collecte de la commune de Cavalaire.

4.2.3 Une hausse des autres charges de gestion (0,5 M€ en 2015)

Les dépenses imputées au chapitre 65 « *Autres charges de gestion courante* » ont augmenté de 20 % par an, pour atteindre 498 210 € en 2015. Elles se sont réparties entre la contribution aux syndicats mixtes du massif des Maures, de la Granette et de l'Argens (59 074 €), la participation à la mission locale (226 332 €) et les indemnités des élus (208 625 €).

4.3 Des équilibres financiers satisfaisants

La situation de la communauté de communes, d'abord préoccupante en 2013 et 2014, du fait d'une capacité d'autofinancement contrainte, s'est améliorée grâce à la hausse du produit de la TEOM de 14 % en 2015.

4.3.1 Une capacité d'autofinancement en progression (3,6 M€ en 2015)

D'abord réduite en 2013 et 2014, la capacité d'autofinancement (3,6 M€) est devenue plus satisfaisante en 2015, grâce à la hausse des produits de gestion. Elle a représenté cette année-là 12 % des produits de gestion, un niveau communément admis comme correct. Du fait des dotations aux amortissements (0,7 M€) et de la quote-part des subventions d'investissement transférées (0,2 M€), le résultat de la section de fonctionnement s'est élevé à 3 M€ en 2015.

La capacité d'autofinancement nette, déduction faite du remboursement du capital de la dette, s'est élevée à 3,2 M€ en 2015, un niveau dix fois supérieur à celui de l'exercice précédent.

en €	2013	2014	2015	Cumul sur les années
CAF brute	1 266 056	838 966	3 603 218	5 708 240
- Annuité en capital de la dette	626 131	459 443	385 132	1 470 707
= CAF nette ou disponible (C)	639 924	379 523	3 218 086	4 237 533
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	104 227	0	636 199	740 426
+ Subventions d'investissement reçues	355 751	694 632	829 641	1 880 025
+ Produits de cession	30 980	5 320	3 528	39 828
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	490 958	699 952	1 469 368	2 660 278
= Financement propre disponible (C+D)	1 130 883	1 079 475	4 687 454	6 897 811

Tableau : le financement propre disponible - Source : comptes de gestion

Le financement propre disponible a été significatif en 2015 (4,7 M€), mais de manière conjoncturelle : les subventions d'investissement reçues ont été importantes (829 641 € en 2015 soit le double de 2013) et le FCTVA perçu en 2015 a concerné deux exercices, soit un impact de l'ordre de 300 000 €. Toutes choses égales par ailleurs, en neutralisant ces évolutions exceptionnelles, le financement propre disponible se situerait entre 3,8 et 4 M€ au lieu de 4,7 M€.

4.3.2 Des dépenses d'équipement en hausse (2,7 M€)

Au cours de la période examinée, les dépenses d'équipement se sont élevées à 5,8 M€, dont 2,7 M€ en 2015, soit une hausse de 57 % par rapport à 2014. Les équipements construits depuis 2013 relèvent de la gestion des cours d'eau (2,3 M€), de la collecte et du traitement des déchets (1,2 M€) et de la lutte contre les incendies (0,7 M€ pour la réalisation de pistes d'accès pour les pompiers).

en €	2013	2014	2015	Cumul sur les années
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 387 009	1 734 858	2 748 096	5 869 963
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	48	0	48
- Participations et inv. financiers nets	-5 215	-5 343	-5 377	-15 936
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	25 273	25 273
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-250 911	-650 088	1 919 462	1 018 464
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	885 000	0	700 000	1 585 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	634 089	-650 088	2 619 462	2 603 464

Tableau : les dépenses d'équipement et les conséquences sur l'emprunt – Source : comptes de gestion

En 2015, les ressources propres (4,6 M€) ont été suffisantes pour couvrir les besoins de financement (1,9 M€). Cependant l'établissement intercommunal a mobilisé 0,7 M€ d'emprunts, entraînant des frais financiers inutiles à hauteur d'environ 24 000 €¹² en 2015.

4.3.3 Un encours de dette réduit

L'encours de dette atteignait 2,2 M€ en 2013. Après un léger désendettement en 2014 (0,4 M€), la communauté de communes a mobilisé un nouvel emprunt, ce qui a eu pour effet de porter l'encours au 31 décembre 2015 au même niveau qu'en 2013. En 2016, 40 % de la dette de l'EPCI a été transféré au nouveau budget annexe relatif aux déchets ménagers et assimilés.

La capacité de désendettement de la communauté de communes est faible. En effet, compte tenu de l'importance de sa capacité d'autofinancement, l'EPCI pourrait rembourser la totalité de sa dette en une année. L'encours de la dette est donc à la fois sécurisé et maîtrisé. L'absence d'équipements d'intérêt communautaire explique le faible recours à la dette de la communauté de communes.

4.3.4 Une situation bilancielle à mieux optimiser

Le fonds de roulement (4,7 M€) a augmenté du fait d'une mobilisation de l'emprunt supérieure aux besoins de financement.

au 31 décembre en €	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	2 699 852	2 046 875	4 666 370	31,5 %
- Besoin en fonds de roulement global	1 737 211	-2 510 030	-1 212 995	N.C.
=Trésorerie nette	962 640	4 556 905	5 879 364	147,1 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>13,4</i>	<i>62,8</i>	<i>81,5</i>	

Tableau : la trésorerie – Source : les comptes de gestion

En l'absence de besoin en fonds de roulement, correspondant à un besoin de fonds de roulement négatif, la trésorerie est significative : elle atteignait 5,8 M€ au 31 décembre 2015, soit l'équivalent de presque trois mois d'activités. La communauté de communes dispose de marges de manœuvre, tant en termes de trésorerie que de fonds de roulement, notamment grâce à la mobilisation du levier fiscal.

En définitive, les efforts réalisés dans la maîtrise des dépenses, pour stabiliser les dépenses de gestion, ont permis d'absorber la hausse des dépenses de personnel (10 % par an). L'utilisation du levier fiscal, avec une hausse de 14 % des taux de la TEOM en 2015 et de la fiscalité additionnelle en 2016, a préservé le dynamisme des recettes de gestion (4,3 % par an) et, de ce fait, consolidé la capacité d'autofinancement de la communauté de communes.

En vertu de la délibération précitée du 19 juillet 2016, le déploiement des compétences intercommunales et les transferts de nouvelles missions seront financés par la fiscalité professionnelle. L'instauration du régime de fiscalité professionnelle unique consolide ainsi la situation financière de la communauté de communes.

¹² Avec un taux moyen de 3,5 %.

5. La politique du tourisme

Le territoire intercommunal accueille 100 à 200 000 touristes par jour en saison haute et son activité économique est assurée à 80 % par le tourisme. En 2014, l'offre se déclinait en 260 000 lits touristiques¹³. Le golfe de Saint-Tropez compte environ 23 % des résidences secondaires du Var et seulement 5 % des résidences principales du département.

5.1 La préservation des espaces touristiques : un rôle intercommunal à conforter

Le paysage littoral et la qualité des eaux de baignade contribuent à l'attractivité du golfe de Saint-Tropez. Le développement du tourisme littoral et la préservation des espaces renvoient à des politiques publiques menées par des acteurs différents (État, collectivité, entreprises...). Sauf dans le domaine de la collecte et du traitement des déchets, l'action intercommunale est complémentaire de celle des communes.

5.1.1 La gestion des déchets face aux flux touristiques : une gestion de la saisonnalité

La communauté de communes intervient au titre de la collecte, du transport et du traitement des déchets ménagers. Elle doit fournir un service accru en période estivale, du fait de la saisonnalité touristique. Face à l'afflux de touristes, ce service public est en effet amplifié durant l'été par des collectes renforcées avec une présence confortée par des saisonniers dans les dix déchetteries de la communauté de communes et une sensibilisation, déployée par des ambassadeurs du tri, sur les lieux touristiques.

Selon la communauté de communes, le coût global du service de collecte et de traitement des déchets ménagers atteindrait 27 M€. L'augmentation du tonnage collecté durant la période estivale (12 814 tonnes d'ordures ménagères, 1 409 tonnes de verre, 2 548 tonnes de déchets divers entre avril et octobre) suscite un surcoût de l'ordre de 5 M€, représentant environ 20 % du coût total du service. Cet impact financier ne tient pas compte du dimensionnement du service public de collecte et de transport des ordures ménagères pour faire face à ces besoins estivaux (conteneurisation et autres installations, camions en nombre pour absorber le pic d'activité estivale...).

5.1.2 La qualité de l'eau de baignade : un suivi effectif par l'intercommunalité

Au titre de la compétence relative à la « *protection et mise en valeur de l'environnement* », la communauté de communes assure le suivi de la qualité des eaux de baignade pendant la saison estivale.

Trois campagnes de prélèvements hebdomadaires, concernant neuf communes, sont assurées chaque année en juillet et en août par l'observatoire marin intercommunal, en sus du prélèvement unique réglementaire de l'agence régionale de la santé (ARS). Depuis 2015, l'observatoire a accentué ses contrôles sur les zones fortement polluées et fréquentées en réduisant ses interventions sur les plages les moins concernées. L'action de la communauté de communes, complémentaire de celle de l'ARS, s'inscrit, selon elle, dans une démarche de qualité visant à mieux identifier les sources de pollution et à renforcer l'information des baigneurs.

¹³ Selon l'observatoire du territoire communautaire, 2015.

Le suivi de la qualité des eaux a contribué à la labellisation de certaines plages. Trois communes (Sainte-Maxime, La Croix-Valmer, Rayol-Canadel) ont été lauréates du pavillon bleu en 2016. Deux ports (Port de San Peïre des Issambres et les Marines de Cogolin) ont également bénéficié cette année-là d'un pavillon bleu. Sur les quarante plages réparties sur le littoral de la communauté de communes, trente-huit étaient classées en 2016 comme disposant d'une eau d'excellente qualité et deux d'une eau de bonne qualité. Le coût pour la communauté de communes de ce suivi de la qualité des eaux a atteint 102 000 € en 2015.

5.1.3 La lutte contre l'érosion : une action très secondaire

La lutte contre l'érosion s'est limitée, pour l'établissement intercommunal, à la réalisation d'études et au suivi, à une échelle globale, de la transformation du littoral. Le schéma de mise en valeur de la mer relève que « *la gestion du phénomène d'érosion de la côte (...) est un véritable enjeu* », et qu'une « *réflexion sur la gestion des plages est très importante à mener afin de palier ce phénomène¹⁴* ». Pourtant, la communauté de communes ne s'est pas saisie de cette question, qui dépend toujours principalement de l'échelon communal.

5.2 Le développement du tourisme : une mission d'ingénierie et de conseil à poursuivre

Par délibération du 10 décembre 2014, la communauté de communes a défini l'intérêt communautaire en matière de développement économique. Dans le domaine touristique, quatre axes ont été déterminés :

- La participation financière de la communauté de communes au fonctionnement de la maison du tourisme pour la promotion de la destination « Golfe de Saint-Tropez » ;
- La réalisation d'un état des lieux et la mise en réseau des circuits de randonnées ;
- La réalisation, en relation avec les communes, d'un inventaire des richesses patrimoniales du territoire communautaire ;
- L'accompagnement et l'assistance des communes dans la sauvegarde et la mise en valeur de leur patrimoine et dans leur promotion auprès du grand public.

Le service économique dispose d'un agent plus spécifiquement chargé du tourisme. Il exerce auprès des communes un rôle de conseil et d'ingénierie, pour développer leur potentiel touristique.

5.2.1 L'observatoire : une analyse du tourisme détaillée mais sans actions concrètes

L'activité de l'observatoire du territoire communautaire est essentiellement orientée vers le tourisme. Il s'efforce d'identifier les évolutions des comportements des touristes afin d'adapter les politiques locales. La communauté de communes a ainsi analysé la filière « tourisme » sur son territoire. Elle a recensé cent quinze entreprises prestataires de services en lien avec la mer (nautisme, promenade en mer, plongée, etc.). Cependant, ces analyses, qui mobilisent un ETP à hauteur de 15% par an, n'ont pas suscité d'actions concrètes de la communauté de communes.

5.2.2 Les sentiers de randonnées : une avancée timide

L'action intercommunale s'est concrétisée par une cartographie des sentiers. La communauté de communes n'a réalisé aucuns travaux d'aménagement ou d'entretien des sentiers de randonnées. Les missions de conseil auprès des communes, prévues dans les statuts, n'ont pas été réalisées. Les dépenses de personnel correspondant à cette activité ont représenté 10 % du temps de travail de deux ETP.

¹⁴ Schéma de mise en valeur de la mer, diagnostic et enjeux du territoire, chapitre 3 : état initial de l'environnement et p. 201.

5.2.3 Le patrimoine : une action complémentaire à celle des communes

Selon la communauté de communes, elle assure la mise en valeur de son patrimoine en complémentarité et en cohérence avec les actions menées à ce titre par chaque commune. Son objectif est de porter à la connaissance d'un large public les richesses du territoire à travers quatre ou cinq conférences, la journée du patrimoine ou la rédaction d'articles. Un agent est chargé de cette mission, dont le coût brut a atteint 45 830 € en 2015.

Un projet d'itinéraire numérique a fait l'objet, le 31 janvier 2012, d'une délibération du syndicat mixte de la « *Maison du Tourisme du golfe Saint-Tropez/Pays des Maures* ». Il s'est concrétisé par la mise en place de 100 codes QR, installés sur des sites d'intérêt touristique de six communes (Grimaud, Cogolin, La Garde-Freinet, Gassin, Ramatuelle et Saint-Tropez). Un code QR est un type de code barres permettant de naviguer vers un site internet pour apporter une information, concernant par exemple un site touristique. Le coût du projet a atteint 27 349 € TTC jusqu'en 2015 et 10 555 € TTC en 2016¹⁵. Les subventions afférentes s'étant élevées à 18 000 €, le coût net de cette opération pour la communauté de communes a été de 19 904 €. Entre 150 et 200 utilisateurs quotidiens ont été dénombrés en haute saison.

En conclusion, l'action de l'EPCI en matière de développement touristique a été limitée. Le montant total des dépenses réalisées à ce titre en 2015 a été estimé par la chambre à 71 800 € environ, soit seulement 0,3 % de ses charges de gestion. Cette action s'est inscrite dans une forte complémentarité avec celle des communes.

5.3 Une politique de promotion du tourisme à mieux définir et à mieux piloter

La promotion du tourisme a été externalisée par la communauté de communes. La société d'économie mixte (SEM) « *Maison du Tourisme du golfe de Saint-Tropez/Pays des Maures* » a d'abord été chargée de la gestion de la maison du tourisme et de sa centrale de réservation, dans le cadre d'une délégation de service public.

Alors que la mission de réservation d'activités touristiques était importante à l'origine, l'évolution du marché, marquée notamment par la progression des réservations par internet, a entraîné une baisse de la rémunération de la SEM. La rémunération du délégataire, égale à 8 % du chiffre d'affaires, n'étant plus substantielle, la délégation de service public à la SEM ne se justifiait plus¹⁶.

En conséquence, par une délibération du 26 septembre 2013, le conseil communautaire a approuvé la transformation de la société d'économie mixte « *Maison du Tourisme du golfe de Saint-Tropez/Pays des Maures* » en une société publique locale (SPL) dénommée « *Golfe de Saint-Tropez Tourisme* ». Une SPL peut exercer son activité exclusivement pour le compte de ses actionnaires et sur leur territoire, sans recourir à une délégation de service public. Les statuts de la SEM ont été modifiés en conséquence lors d'une réunion de son assemblée générale organisée le 2 février 2014.

Parallèlement au contrôle de la communauté de communes dont est issu le présent rapport, la chambre a vérifié les comptes et examiné la gestion de la SPL « *Golfe de Saint-Tropez Tourisme* » et produit à ce titre un rapport d'observations distinct.

¹⁵ Le projet initial était de 47 540 € pour la première tranche.

¹⁶ CE, 30 juin 1999, SMITOM.

5.3.1 Les missions de la SPL « Golfe de Saint-Tropez Tourisme »

La SPL est chargée, en vertu de l'article 2 de ses statuts, de l'exploitation et de la gestion d'un point d'accueil des visiteurs à l'échelle intercommunale, « *en cohérence et en complémentarité avec les offices du tourisme* », d'élaborer et de conduire la stratégie de promotion du golfe de Saint-Tropez et de commercialiser des prestations de services touristiques, séjours et activités touristiques.

La communauté de communes a, sur le fondement d'une délibération du 11 juin 2014, conclu avec la société publique locale « Golfe de Saint-Tropez Tourisme » une convention de prestations intégrées présentant les caractéristiques des missions confiées à la SPL et soulignant que ses actionnaires exercent sur la société le « *contrôle analogue* » prévu par la jurisprudence (cf. ci-après, le point 5.3.2).

La convention de prestations définit notamment les caractéristiques du territoire que la SPL doit valoriser, les réseaux sociaux sur lesquels elle doit être présente et les prestations de service qu'elle est autorisée à assurer. La SPL a aussi pour mission l'observation de l'économie touristique, en partenariat avec le service « tourisme » de la communauté de communes, le comité régional du tourisme et l'agence de développement touristique du Var. La rémunération versée par la communauté de communes à la SPL, au titre de ses missions, a atteint 890 272 € en 2016.

5.3.2 Un contrôle de tutelle et un contrôle analogue effectifs

Une collectivité territoriale ou un établissement intercommunal est dispensé d'engager une procédure de passation d'un marché public lorsqu'il assure, sur l'entité attributaire, un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services¹⁷. L'entité doit réaliser l'essentiel de son activité avec ses actionnaires.

Il existe un contrôle analogue lorsque l'entité en cause est soumise à un contrôle permettant à ses actionnaires d'influencer ses décisions. Il doit s'agir d'une possibilité d'influence déterminante, tant sur les objectifs stratégiques que sur les décisions importantes de cette entité¹⁸. Ce contrôle doit être effectif¹⁹.

Un contrôle des administrateurs de la SPL suffisamment opérant

Il ressort des procès-verbaux des séances du conseil d'administration de la SPL que ses administrateurs se sont saisis de toutes les questions « *intéressant la société* », selon les termes de l'article L. 225-35 du code de commerce. Le conseil d'administration s'est réuni de manière fréquente, quatre fois dans l'année, en application de l'article 18 des statuts. L'assiduité des administrateurs, dont l'obligation est rappelée par l'article 2 du règlement intérieur de la SPL, a été vérifiée.

Le rapport d'activité sur l'exercice 2015 de la SPL a été présenté au conseil communautaire lors de sa séance du 23 septembre 2015. Cependant, le document ainsi produit par la société ne répond pas à l'obligation fixée par l'article L. 1524-5 du CGCT, qui impose aux membres du conseil d'administration représentant les collectivités territoriales ou leurs groupements actionnaires de la société, de soumettre au moins une fois par an un rapport écrit aux organes délibérants de ces collectivités et groupements. Les administrateurs doivent y présenter leur propre avis sur la stratégie, le fonctionnement de la société et les risques afférents.

¹⁷ CJCE, 18 novembre 1999, Teckal, C-107/98.

¹⁸ CJCE, 13 octobre 2005, Parking Brixen, C-458/03, point 65.

¹⁹ CJCE, 13 novembre 2008, Coditel Brabant, C-324/07, point 46.

La chambre observe qu'en dépit des marges de progrès identifiées, sous réserve du point suivant, la SPL fait bien l'objet du « contrôle analogue » prévu par la jurisprudence.

Un contrôle des actionnaires minoritaires en partie insuffisant

Les actionnaires des dix communes, dont la participation au capital est trop réduite pour qu'elles disposent d'un représentant, sont regroupés au sein d'une assemblée spéciale, disposant d'un représentant au conseil d'administration. Ce dispositif permet, conformément à l'article L. 1524-5 du CGCT, aux communes actionnaires minoritaires de participer indirectement au contrôle exercé sur la SPL. Au surplus, chaque commune actionnaire est représentée à un comité technique consultatif, préparant les réunions du conseil d'administration et, selon l'article 26 des statuts, les « *collectivités actionnaires ont la faculté d'influencer de manière déterminante tant les objectifs stratégiques que les décisions importantes de la société par désignation des membres des organes de direction de ladite société et d'un fonctionnaire de la collectivité chargé de contrôler et d'orienter l'action de celle-ci* ».

Le juge administratif a estimé qu'une commune détenant une part minoritaire du capital, représentée au conseil d'administration par un tiers au nom de l'assemblée spéciale, bien que participant à des comités techniques, ne disposait pas d'un contrôle analogue effectif²⁰. La présomption d'un contrôle conjoint étant insuffisant, la SPL devra, au cas par cas, vérifier la réalité du contrôle exercé par la commune souhaitant contracter avec elle. Ce risque est limité à l'éventualité d'un conventionnement entre la SPL et les actionnaires minoritaires, qui n'a pas eu lieu à ce jour.

5.3.3 Une politique de promotion touristique insuffisamment partagée et inaboutie

La convention de prestations intégrées que l'établissement intercommunal et la SPL ont conclue est déclinée en six axes concernant l'image du golfe de Saint-Tropez, le positionnement et le plan marketing, le plan de promotion, le plan de communication, les outils et les moyens d'accompagnement ainsi que la politique relationnelle à mettre en œuvre.

Une formalisation de la stratégie à préciser

La commission de la politique touristique a défini un plan d'actions mais sans stratégie formalisée en matière de promotion. Les orientations stratégiques sont très générales. Ainsi, la SPL doit « *donner du sens à la destination* », ce qui est difficilement mesurable et peu opérationnel. L'image promue s'est fondée sur un triptyque : une destination mythique et authentique, une nature généreuse et un art de vivre (sport, détente, culture et loisirs...). La SPL a donc décliné l'image de la destination autour de six facettes (nature, mer, patrimoine et culture, saveur du territoire, prestige et bien-être, sortie et vie nocturne).

La promotion touristique du golfe de Saint-Tropez n'a pas été construite à partir d'objectifs chiffrés (hausse annuelle des visiteurs, renforcement de l'attractivité en automne ou au printemps) ou de publics ciblés selon leurs caractéristiques socio-professionnelles ou géographiques (atteindre une catégorie socio-professionnelle, un foyer émetteur²¹ national ou international, un « *marché ciblé* »²²...). Ainsi, l'identification de la clientèle s'est résumée à un diagnostic (« *5 régions françaises et 6 pays* » représentent les principaux foyers émetteurs, des « *niches de clientèles complémentaires* », une « *segmentation par tranche d'âge assez équilibrée* »²³...) mais sans un plan d'actions détaillées. L'accroissement de la notoriété ou la recherche de clients potentiels *via* les réseaux sociaux sont des objectifs trop imprécis et le message promotionnel n'a pu être adapté.

²⁰ CAA Lyon, 7 novembre 2012, Association pour la défense du cadre de vie de Marsannay-la-Côte, n° 12LY00811.

²¹ Le foyer émetteur est la région d'origine des touristes.

²² Convention, p. 9

²³ Plan d'action 2016, assemblée spéciale du 23 septembre 2015, p. 3.

Les offres proposées, notamment celles orientées vers les groupes, l'utilisation des outils numériques ou les publications, n'ont été adossées à aucun indicateur (nombre de groupes à accueillir...). En revanche, dans le plan d'actions pour 2016, la SPL a mis en place quelques objectifs quantitatifs pour ses différents services (nombre de visiteurs annuels pour le numérique, nombre de personnes sensibilisées par an...).

Le coût des actions de promotion n'a pas été évalué. L'efficacité de la stratégie, c'est-à-dire la bonne allocation des moyens aux résultats obtenus, n'a pu être mesurée. Si une telle évaluation (nombre de visiteurs venus à la suite d'un salon ou une autre action sur les réseaux sociaux par exemple) peut paraître délicate à réaliser, elle s'avère pourtant essentielle pour juger de la pertinence des actions promotionnelles en termes d'effet levier. Sa réalisation nécessiterait cependant un partenariat étroit entre l'ensemble des offices du tourisme et la SPL du « Golfe de Saint-Tropez Tourisme ».

Une articulation avec d'autres politiques à clarifier

L'action promotionnelle s'est confondue avec celle de l'animation du territoire. Le fait d'atteindre 800 000 visiteurs sur internet par an et 2 millions de pages vues, selon l'objectif que s'est fixé en interne la SPL en 2016, n'est pas une finalité en soi. Le tourisme se définit comme les « activités déployées par les personnes au cours de leurs voyages et séjours dans des lieux situés en dehors de leur environnement habituel »²⁴, ce qui exclut les habitants. Or, l'audience sur internet ne concerne pas uniquement des touristes potentiels mais également les habitants de la région. La séparation entre la mission visant à améliorer l'attractivité du territoire et celle consistant en son animation au bénéfice de ses habitants n'a pas été réalisée. Il revient donc à la communauté de communes de mieux définir les actions de promotion, en les différenciant plus nettement de celles relevant de la politique d'animation de son territoire. Pour ce faire, il conviendrait de décliner la promotion par une segmentation de la clientèle et de neutraliser les utilisateurs locaux des réseaux sociaux qui, par définition, ne constituent pas la cible d'une politique promotionnelle.

La volonté de développer la destination²⁵ s'est difficilement articulée avec d'autres enjeux territoriaux. Parmi les dix enjeux principaux du volet maritime et littoral du SCoT²⁶, figure le « développement d'un tourisme durable » avec une « sélection de la clientèle touristique », le « maintien de la qualité des services et la valorisation des périodes hors saison » et une « gestion des flux touristiques sur les espaces sensibles et le sentier littoral ». Or, la sélectivité touristique n'apparaît pas dans l'objectif fixé à la SPL. La notion même de « tourisme durable » est absente de la convention relative à la promotion du tourisme.

Le développement du tourisme n'a pas non plus été corrélé à la politique des transports. Or, la saturation des axes routiers permet difficilement d'accroître l'attractivité de la presqu'île.

Une coordination intercommunale avec les communes à renforcer

La communauté de communes s'est trouvée dans la difficulté déjà identifiée dix ans plus tôt dans le rapport intitulé « Tourisme et intercommunalité » du conseil national du tourisme, en matière de promotion touristique, concernant le positionnement de l'intercommunalité face à des communes attachées à leur office de tourisme. Dès 2005, le conseil national du tourisme soulignait que les établissements intercommunaux devaient « impérativement maîtriser le contenu des actions de communication et promotion touristique à caractère institutionnel », afin de rendre cohérente l'action promotionnelle avec la communication institutionnelle²⁷.

²⁴ Définition proposée par l'INSEE.

²⁵ Convention, p. 5.

²⁶ Schéma de mise en valeur de la mer, 2014, p. 246.

²⁷ M. Doria, K. Dupuy, R. Lewy, « Tourisme et intercommunalité », Conseil national du tourisme, 2005. Régi par les articles D. 122-5 et suivants du code du tourisme, le conseil national du tourisme est l'instance de concertation collective de l'État avec

La structuration touristique du territoire du golfe de Saint-Tropez s'est avérée délicate en raison du difficile dépassement des logiques communales, encore marquées dans les stations touristiques à très forte notoriété touristique qui structurent ce territoire.

La convention conclue avec la SPL lui a fixé comme objectif d'harmoniser et de coordonner les actions locales. Les offices de tourisme sont les premiers acteurs concernés et l'efficacité de la stratégie promotionnelle nécessite leur coopération. Or, la stratégie intercommunale s'est fondée sur le plus petit dénominateur commun réunissant toutes les communes. Ce constat explique le manque de formalisme des objectifs alloués à la SPL.

Sans remettre en cause la qualité des actions réalisées par la SPL, son positionnement commercial a pu apparaître comme foisonnant et imparfaitement complémentaire entre l'échelon intercommunal et communal. Certains offices de tourisme ont recherché une montée en gamme et se sont adressés à une clientèle plus internationale, d'autres se sont concentrés sur une clientèle plus familiale. Les six guides produits par la SPL, diffusés à 70 % dans les offices de tourisme, pour un coût de 107 000 €, n'ont pas été exclusifs et d'autres offices de tourisme ont réalisé leurs propres plaquettes. Ainsi, l'office de tourisme de Saint-Tropez a élaboré des guides thématiques portant sur l'ensemble du territoire intercommunal (*Wine Tour...*). L'absence de la commune de Saint-Tropez, dans l'actionnariat de la SPL « Golfe de Saint-Tropez Tourisme », qui la distingue des autres communes du territoire, est d'ailleurs révélatrice de sa faible implication dans le projet intercommunal de développement touristique.

La multiplicité des acteurs, notamment des offices de tourisme communaux, explique le lent amorçage d'une dynamique de promotion touristique à l'échelon communautaire. Le déficit de coordination et de concertation ainsi que la diversité des opérateurs ont rendu complexe une ligne de partage entre ce qui relève du bloc communal et de l'intercommunalité. Cette situation est d'autant plus paradoxale que la dénomination de l'établissement fait référence à une destination touristique et qu'un effort financier public significatif est consenti pour en assurer la promotion (6,2 M€ en 2015).

Pour renforcer l'efficacité de cet effort, la communauté de communes est invitée à définir des orientations plus ambitieuses et plus précises afin de mieux piloter la SPL dont elle est le principal actionnaire. A ce titre, l'harmonisation de l'image de la destination pourrait, par exemple, se matérialiser par une charte graphique commune aux publications intercommunales et communales en matière touristique (guides, revues, dépliants...).

5.4 La loi Notre, une opportunité pour repositionner l'intercommunalité ?

Le positionnement intercommunal en matière de promotion touristique a fait l'objet d'une évolution législative récente.

En effet, dans sa rédaction issue de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, l'article L. 134-2 du code du tourisme dispose désormais que « *les communautés de communes et les communautés d'agglomération exercent de plein droit, en lieu et place des communes membres, la compétence en matière de promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme (...). A l'occasion du transfert de cette compétence aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération, les offices de tourisme des communes touristiques et des stations classées de tourisme sont transformés en bureaux d'information de l'office de tourisme intercommunal, sauf lorsqu'ils deviennent le siège de cet office. L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut cependant décider, au plus tard trois mois avant l'entrée en vigueur du transfert de la compétence, de maintenir des offices de tourisme distincts pour des stations classées de tourisme, en définissant les modalités de mutualisation des moyens et des ressources des offices*

les acteurs du tourisme. Il a la forme institutionnelle d'une commission administrative à caractère consultatif et est placé directement auprès du ministre chargé du tourisme, qui en assure la présidence.

de tourisme intercommunaux existant sur son territoire ». L'article 69 de la loi du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne a permis aux stations classées de tourisme, ou aux communes ayant engagé une démarche de classement, de conserver l'exercice de la compétence relative à la « *promotion du tourisme* », dont la création d'offices de tourisme.

Les communes membres de la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez ont délibéré conjointement pour permettre aux six stations classées de conserver un office de tourisme distinct. Cette position a été entérinée par le conseil communautaire le 21 septembre 2016. Sur les onze offices de tourisme existants, six offices relèvent d'une station classée de tourisme²⁸, deux sont en cours de classement²⁹ et les trois restants ont été transférés à la communauté de communes, par délibération du 15 décembre 2016³⁰. Une articulation efficace entre la promotion assurée par l'office de tourisme intercommunal et celle relevant de la SPL « Golfe de Saint-Tropez Tourisme » doit donc être trouvée.

En réponse aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes, l'ordonnateur a fait valoir que la « *loi [avait été] particulièrement difficile à appliquer parce qu'évolutive et approximative* ». La difficulté d'application de la loi a également résulté du refus des communes classées de transférer la compétence tourisme à la communauté de communes.

La nécessité d'une coopération plus poussée entre les pôles communaux d'excellence touristique

Selon l'exposé des motifs de l'amendement parlementaire³¹ qui est devenu l'article 69 de la loi susmentionnée du 28 décembre 2016, le modèle intercommunal n'avait « *pas nécessairement vocation à s'appliquer à toutes les communes* » et il serait « *particulièrement inadapté aux stations classées de tourisme* ». La promotion, l'animation et la commercialisation de ces stations classées, considérées comme des « *pôles d'excellence touristique* », nécessiteraient des synergies, notamment avec les acteurs privés. La mise en place d'un modèle intercommunal risquerait de les voir « *dissoutes dans un ensemble de collectivités n'ayant pas les mêmes orientations touristiques* » et ne leur permettrait pas de préserver, par une stratégie propre, leur identité.

Chaque commune du golfe de Saint-Tropez n'est cependant pas, à elle seule, une entité touristique forte. Les périmètres administratifs ne sont pas corrélés à la destination choisie par les touristes puisque la destination, fondée sur le paysage et les aménités du territoire, dépasse l'espace communal, y compris pour ce qui concerne la commune de Saint-Tropez.

En réponse aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes, le président de la communauté de communes a estimé qu'il n'y aurait pas de superposition ni de cloisonnement des politiques touristiques mais des spécificités traduisant les particularités de chaque commune. La chambre observe cependant que si les « *souhaits des touristes, [sont] bien différents selon le lieu où ils se rendent* », les statuts de la communauté de communes permettent l'élaboration d'une stratégie globale sur son territoire, identifié comme une destination touristique en tant que telle.

²⁸ Cavalaire-sur-mer, Grimaud, La Croix-Valmer, Ramatuelle, Sainte-Maxime et Saint-Tropez.

²⁹ Cogolin et Gassin.

³⁰ La Garde-Freinet, Le Plan-de-la-Tour et Rayol-Canadel. La Môle ne dispose pas d'office de tourisme.

³¹ Proposition de loi n° 3935 enregistrée à la présidence de l'Assemblée Nationale le 6 juillet 2016.

Un financement incertain de la promotion touristique intercommunale

Le financement de la politique promotionnelle intercommunale constitue un autre enjeu. La taxe de séjour n'étant pas transférée automatiquement, les communes en ont maintenu les recettes dans leur budget. Appliquée à l'ensemble du territoire communautaire, la taxe de séjour intercommunale constituerait un outil d'harmonisation de la politique touristique. Il conviendrait, en tout état de cause, que les collectivités membres de la communauté de communes lui donnent les moyens d'exercer la compétence qui lui est dévolue de promouvoir le tourisme sur le territoire du golfe de Saint-Tropez afin d'éviter que l'EPCI ait à nouveau recours au levier fiscal pour financer ses activités.

La chambre invite l'établissement intercommunal à utiliser les évolutions législatives susmentionnées comme une opportunité pour rationaliser et renforcer les actions de promotion touristique sur l'ensemble de son territoire.

En conclusion, la promotion du tourisme sur le territoire du golfe de Saint-Tropez souffre de l'absence d'axes stratégiques opérationnels. Le message promotionnel n'a pas été ciblé auprès d'un public spécifique ou d'une région particulière. Le renforcement de l'attractivité du territoire n'a pas été organisé en distinguant l'animation, à destination de tous les habitants et des visiteurs, de la promotion, concernant les seuls visiteurs potentiels. Le développement d'un tourisme durable, pourtant identifié comme un enjeu majeur du SCoT, et qui impose une sélection de la clientèle touristique, est inexistant dans la stratégie intercommunale.

La coordination des initiatives publiques, entre l'échelon intercommunal et les communes, est insuffisante alors que les dépenses réalisées à ce titre sont significatives (6,2 M€ en 2015). Des économies d'échelle, notamment en matière de publications, seraient possibles. La superposition de politiques communales et intercommunales, dont la complémentarité n'est d'ailleurs pas avérée, nuit à la stratégie mise en œuvre. Ainsi, alors que la clientèle touristique rayonne sur l'ensemble du golfe de Saint-Tropez, l'action en la matière des institutions locales demeure encore trop cloisonnée.

Recommandation n° 2 : Formaliser une stratégie intercommunale détaillée et plus ambitieuse en matière de promotion du tourisme.

En réponse aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes, le président de la communauté de communes a fait valoir que des actions allant dans le sens de la recommandation de la juridiction seraient en cours, sans cependant préciser lesquelles.

REPOSE DE MR VINCENT MORISSE
PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES
DU GOLFE DE ST TROPEZ
AUX OBSERVATIONS DEFINITIVES
DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Direction Générale des Services
Martine CANAPA

Dossier suivi par Martine CANAPA

Chambre Régionale des Comptes
Provence Alpes Côte d'Azur
04 45 44 55

du 26 JUIN 2017

N° 942

Courrier Arrivée

LR/AR n° 26 112 650 9267 9

Nos réf. : VM/MC/KC 2017-1298

Vos réf. :

Objet : Rapport d'observations définitives au contrôle des comptes et de la gestion de la Communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez.

Vincent MORISSE
Président de la Communauté de communes
du Golfe de Saint-Tropez

A

Chambre Régionale des Comptes PACA
Monsieur Louis VALLERMAUD, Président
17, rue de Pomègues
13295 MARSEILLE CEDEX 08

Cogolin, le 23 JUIN 2017

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous informer que le rapport d'observations définitives au contrôle des comptes et de la gestion de la Communauté de Communes du Golfe de Saint Tropez a bien été réceptionné par nos services le 6 Juin 2017.

Nous n'adresserons pas de réponse écrite à ce rapport.

Vous voudrez bien acter de cette décision et nous permettre d'inscrire à l'ordre du jour de notre prochain Conseil communautaire du 12 Juillet 2017 le porté à connaissance des élus du contenu dudit rapport.

Dans l'attente, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma parfaite considération.



Monsieur le Président,

Vincent MORISSE,
Maire de Sainte-Maxime