

Chambre régionale
des comptes

Aquitaine, Limousin,
Poitou-Charentes



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LA GESTION DE LA COMMUNE
D'HENDAYE**

(Département des Pyrénées-Atlantiques)

Exercices 2008 et suivantes

La chambre régionale des comptes d'Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes a examiné le 26 juillet 2016 la gestion de la commune d'Hendaye à compter de l'année 2008.

Le contrôle a porté, outre le suivi des observations formulées par la chambre régionale des comptes lors du contrôle précédent, sur le positionnement de la commune par rapport à son environnement, sur la fiabilité de ses budgets et comptes, sur sa situation financière, sur diverses questions urbanistiques et littorales, enfin, sur les relations entre la commune et l'ikastola¹.

¹ Ecole basque

Sommaire

1	SYNTHESE GENERALE DU RAPPORT	4
2	RECAPITULATION DES RECOMMANDATIONS ET RAPPELS D'OBLIGATIONS JURIDIQUES	6
3	PROCEDURE	8
4	PRESENTATION DE LA COMMUNE	9
	DONNEES DEMOGRAPHIQUES ET ECONOMIQUES	9
	LE GROUPE COMMUNAL : ORGANISMES DE COOPERATION, SATELLITES ET PARTENAIRES	10
	4.1.1 <i>Coopération intercommunale : l'agglomération Sud Pays Basque</i>	10
	4.1.2 <i>La coopération transfrontalière</i>	11
	4.1.3 <i>Les satellites de la commune</i>	12
	LA DIMENSION TOURISTIQUE DE LA COMMUNE	13
5	L'INFORMATION FINANCIERE ET L'ORGANISATION BUDGETAIRE	14
	LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE	14
	5.1.1 <i>Subventions d'investissement transférables du budget annexe du port de pêche</i>	14
	5.1.2 <i>Absence d'amortissement des charges à répartir</i>	14
	5.1.3 <i>Absence de neutralisation de la valeur nette comptable d'immobilisations cédées</i>	15
	5.1.4 <i>Absence de régularisation de provisions pour risques</i>	15
	5.1.5 <i>Imputation erronée des recettes des concessions de plage</i>	15
	5.1.6 <i>Insuffisances des annexes au compte administratif</i>	15
	L'ORGANISATION BUDGETAIRE	16
6	ANALYSE FINANCIERE	17
6.1	SITUATION FINANCIERE DU BUDGET PRINCIPAL	17
	6.1.1 <i>Présentation et vue d'ensemble</i>	17
	6.1.2 <i>Les produits de fonctionnement</i>	20
	6.1.3 <i>Les charges de fonctionnement</i>	22
	6.1.4 <i>L'autofinancement</i>	26
	6.1.5 <i>L'investissement</i>	26
	6.1.6 <i>L'endettement</i>	27
	6.1.7 <i>Situation bilancielle</i>	29
6.2	SITUATION FINANCIERE DES BUDGETS ANNEXES	30
6.3	SITUATION FINANCIERE DE LA SEM STATION LITTORALE D'HENDAYE	30
6.4	CONCLUSION SUR LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE	31
7	LA POLITIQUE D'URBANISME	32
7.1	MODE D'EXERCICE ET ACTEURS DE LA COMPETENCE URBANISME	32
	7.1.1 <i>Compétences exercées par la commune d'Hendaye en matière d'urbanisme</i>	32
	7.1.2 <i>Les autres acteurs de l'urbanisme sur le territoire hendayais</i>	32
	7.1.3 <i>Les perspectives d'intercommunalisation du PLU</i>	33
7.2	LES ENJEUX ET DETERMINANTS DE LA POLITIQUE D'URBANISME	34
	7.2.1 <i>Déterminants locaux de la politique d'urbanisme</i>	34
	7.2.2 <i>L'environnement juridique applicable à la planification territoriale hendayaise</i>	35
7.3	LES REPONSES DU PLU ACTUEL AUX ENJEUX D'URBANISME PRECITES	37
	7.3.1 <i>Le PLU de 2010 et les risques naturels</i>	37
	7.3.2 <i>Le PLU de 2010 et la loi « littoral »</i>	38
	7.3.3 <i>Le PLU de 2010 et le logement social</i>	40
7.4	LA REVISION DU PLU EN COURS	43
7.5	URBANISME ET QUESTIONS FINANCIERES	45
	7.5.1 <i>La fiscalité spécifique à l'urbanisme</i>	45
	7.5.2 <i>Les impôts directs locaux au service de la politique d'urbanisme ?</i>	46
	7.5.3 <i>La sanction financière des insuffisances de la commune en matière de logement social</i> 46	
7.6	URBANISME OPERATIONNEL : L'OPERATION « MACHITENIA »	46

8	LA PREVENTION ET LA GESTION DES RISQUES LITTORAUX.....	48
	LES DOCUMENTS ET ACTIONS DE PREVENTION RELEVANT DE L'ETAT.....	48
	8.1.1 <i>L'information des citoyens : le dossier départemental des risques majeurs</i>	48
	8.1.2 <i>La surveillance des phénomènes : la vigilance météorologique</i>	48
	8.1.3 <i>La Stratégie Locale de Gestion des Risques d'Inondation</i>	49
	8.1.4 <i>Le plan de prévention des risques littoraux</i>	49
	DOCUMENTS ET ACTIONS RELEVANT DE LA COMMUNE.....	50
	8.1.5 <i>Documents et actions de prévention des risques et d'organisation des secours</i>	51
	8.1.6 <i>Gestion matérielle des risques littoraux par la commune</i>	52
9	RELATIONS ENTRE LA COMMUNE D'HENDAYE ET L'IKASTOLA	54

1 SYNTHÈSE GÉNÉRALE DU RAPPORT

Présentation de la commune

Hendaye se caractérise à la fois par une situation littorale attractive et par un particularisme frontalier marqué, à l'origine d'une forte expansion démographique ayant porté à 17 303 habitants sa population actuelle, constituée majoritairement de résidents permanents. La commune bénéficie, en effet, d'un tissu économique diversifié qui ne se réduit pas au seul tourisme balnéaire. Elle voit cependant son développement contraint par la faible superficie de son territoire, pour partie sanctuarisé par différents dispositifs légaux de protection de l'environnement ou de prévention des risques naturels.

La commune appartient encore actuellement à l'intercommunalité Sud Pays Basque dont elle constitue la ville la plus peuplée sans pour autant y exercer un leadership particulier. La transformation récente de cette dernière en communauté d'agglomération s'est traduite par la montée en puissance de ses compétences, encore appelées à se renforcer en matière de gestion des déchets ménagers et de promotion du tourisme depuis l'intervention de la loi du 7 août 2015 portant « *nouvelle organisation territoriale de la République* ». La création d'un service commun d'instruction des autorisations individuelles d'urbanisme constitue, à ce jour, la seule forme opérationnelle de mutualisation conduite par l'agglomération, mais la commune d'Hendaye n'a pas souhaité y adhérer.

Fiabilité des comptes et documents budgétaires

Un certain nombre d'anomalies comptables, pour certaines déjà relevées lors du précédent contrôle de la chambre régionale des comptes, affectent significativement la fiabilité des comptes de la commune, dont les résultats ont même pu s'en trouver parfois artificiellement majorés. Le travail de régularisation récemment entrepris devra être conduit à son terme dans les meilleurs délais.

Analyse financière

Le budget principal de la commune d'Hendaye, dont les produits de fonctionnement atteignaient 23,5 M€ en 2014, a connu une dégradation significative de ses équilibres financiers en fin de période contrôlée (2009-2014), avec l'apparition d'un « *effet de ciseau* » dans l'évolution respective des produits et des charges de fonctionnement résultant d'une progression plus rapide de ces dernières à partir de 2013.

Calculé à partir des seules opérations de gestion (hors opérations financières et exceptionnelles), l'excédent brut de fonctionnement amorce dès 2012 un déclin marqué imputable, d'une part, à une réduction des versements de l'intercommunalité puis de la dotation de fonctionnement de l'Etat nonobstant une progression significative du prélèvement fiscal, d'autre part, à la dynamique des charges de personnel, en progression moyenne de 3,1 % par an. Ces dernières, correspondant à la rémunération de 273 emplois permanents, représentent 51,1 % des charges courantes en 2014.

Sans les produits exceptionnels reversés par le budget annexe du port de plaisance, l'épargne nette du budget principal de la commune aurait été négative en 2014. Pour financer ses investissements, cette dernière a été contrainte chaque année de recourir à l'emprunt (l'encours au 31 décembre étant porté de 11,9 M€ à 17,4 M€ sur la période contrôlée) et même, assez souvent, de ponctionner également son fonds de roulement, ramené à la clôture de l'exercice 2014 au niveau minimum.

La commune semble avoir pris récemment la mesure de ces difficultés, ainsi qu'en témoigne sa décision de contenir désormais son endettement et ses charges générales. Une limitation de la progression des charges de personnel ainsi qu'une plus grande sélectivité des investissements ne pourront être évitées.

Questions urbanistiques

La compétence d'urbanisme de la commune d'Hendaye s'exerce principalement au travers de la planification territoriale (élaboration du PLU), outre la délivrance des autorisations individuelles en matière de droit des sols (permis de construire notamment) et diverses interventions opérationnelles.

Les choix d'aménagement « durable » à mettre en œuvre sur le territoire de la commune s'exercent dans un environnement juridique et géographique particulièrement contraint. Ils doivent ainsi concilier un certain nombre d'objectifs aussi légitimes que, parfois, contradictoires : accueil des nouvelles populations et logement des jeunes actifs dans le respect de la mixité sociale de l'habitat, confortement de l'attractivité touristique, développement économique, maîtrise de l'étalement urbain, gestion économe du foncier et des ressources naturelles, sauvegarde des espaces protégés, préservation de la biodiversité, efficacité énergétique, promotion des modes de transport collectifs, prise en compte des risques naturels et anthropiques.

Le PLU hendayais, adopté en 2010, a été mis en révision en 2014 afin de prendre en compte le dernier état de la législation (notamment la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant « *engagement national pour l'environnement* », dite « *Grenelle II* »). Il s'efforce avec un certain succès de répondre aux enjeux précités même si les risques littoraux gagneraient à être davantage pris en compte et la « *bande littorale* » à être mieux identifiée, ainsi qu'il est apparu à l'occasion de certains conflits avec les services de l'Etat portant respectivement sur l'appréciation du risque d'inondation dans le secteur des Joncaux et sur l'application de la loi « littoral » en zone urbanisée (à l'occasion de l'aménagement de cabanes commerciales sur le trottoir du boulevard de la Mer jouxtant la plage).

En outre, la commune ne satisfait pas encore à l'obligation que lui assigne la loi SRU de disposer de 25 % de logements locatifs sociaux parmi ses résidences principales à l'horizon 2025. Elle n'en comptait que 13,58 % en 2014, alors même que le PLU actuel intègre déjà l'obligation de produire un pourcentage conséquent de logements sociaux dans les programmes immobiliers, et elle s'est vue sanctionnée à plusieurs reprises pour ce motif par un prélèvement sur ses ressources fiscales. La nécessité d'atteindre ses objectifs en la matière se heurtant au manque de foncier disponible pour une extension de l'urbanisation, la commune pourrait être conduite à adopter une stratégie de renouvellement urbain consistant, autant que possible, à « *reconstruire la ville sur elle-même* », comme dans l'opération Entrepentes. Une telle densification du centre-ville ne saurait toutefois porter atteinte à l'unité architecturale du patrimoine urbain typique du pays basque, en voie d'être protégé par une « *aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine* » (AVAP).

Enfin, il apparaît que le passage à un PLU intercommunal requis par la loi pour « *l'accès au logement et pour un urbanisme rénové* » (ALUR) avant le 27 mars 2017 (sauf constitution d'une minorité de blocage), n'emporte pas actuellement l'adhésion de la commune, alors même que le niveau intercommunal semble pourtant le plus adapté pour un aménagement équilibré et solidaire du littoral.

Prévention et gestion des risques naturels

Du fait de ses caractéristiques naturelles et malgré les aménagements réalisés, le linéaire côtier Hendayais apparaît particulièrement exposé aux risques littoraux (submersion marine, inondation, érosion du trait de côte). Si la commune vient se doter d'un Plan communal de sauvegarde, en revanche le Plan de prévention des risques littoraux porté par l'Etat est toujours en cours d'élaboration.

2 RECAPITULATION DES RECOMMANDATIONS ET RAPPELS D'OBLIGATIONS JURIDIQUES

Les recommandations et rappels d'obligations juridiques formulés par la Chambre donnent lieu à un suivi de leur mise en œuvre.

La typologie suivante est utilisée :

- « recommandations ou rappels d'obligation juridique à mettre en œuvre » (à l'occasion de leur formulation initiale) ;
- « recommandation ou rappels d'obligation juridique totalement mis en œuvre »
- « recommandation ou rappel d'obligation juridiques partiellement mis en œuvre » (qui a fait l'objet d'un commencement d'exécution ou d'un engagement à les mettre en œuvre)
- « recommandation ou rappel d'obligations juridique à suivre » (qui, pour diverses raisons, n'a pas fait l'objet d'une mise en œuvre totale ou partielle)
- « recommandation ou rappels d'obligations juridiques devenu sans objet ».

Le suivi intervient soit immédiatement au vu des réponses apportées entre la notification du rapport d'observations provisoires et celles du rapport d'observations définitives, soit lors du contrôle suivant.

Les deux fiches suivantes établissent les listes des recommandations et rappels d'obligations juridiques formulés par la Chambre régionale des comptes d'Aquitaine, Poitou-Charentes et les suites qui leur ont été réservées.

RECOMMANDATIONS

Néant.

RAPPEL D'OBLIGATIONS JURIDIQUES

Rappel d'obligations juridiques formulées au cours du contrôle actuel et restant à mettre en œuvre

EXONERATION DE LA TAXE D'AMENAGEMENT

La chambre régionale des comptes rappelle à la commune d'Hendaye que, dès lors qu'elle a fait le choix d'exonérer en totalité de la taxe d'aménagement les locaux d'habitation envisagés au 1° de l'article L. 331-9 du code de l'urbanisme, les dispositions du 6° du même article font obstacle à ce que les surfaces annexes à usage de stationnement desdits locaux d'habitation puissent également bénéficier d'une telle exonération.

Rappel d'obligations juridiques formulées au cours du contrôle actuel et ayant déjà donné lieu à une mise en œuvre partielle

ANNEXES AU COMPTE ADMINISTRATIF : LISTE DES CONCOURS EN NATURE ATTRIBUÉS A DES TIERS

La chambre régionale des comptes prend acte de l'engagement de la commune d'Hendaye de respecter l'obligation qu'elle tient de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales d'annexer à son compte administratif la liste des concours attribués par elle sous forme de subventions mais aussi de prestations en nature.

ANNEXES AU COMPTE ADMINISTRATIF : ETAT RELATIF A LA TAXE DE SEJOUR

La chambre régionale des comptes prend acte de l'engagement de la commune d'Hendaye de respecter l'obligation qu'elle tient de l'article R. 2333-43 du code général des collectivités territoriales d'annexer à son compte administratif un état précisant les recettes que lui a procurées la taxe de séjour pendant l'exercice ainsi que l'emploi de ces recettes à des actions de nature à favoriser la fréquentation touristique, notamment par l'EPIC en charge du tourisme.

**CREATION D'UN COMPTE AU TRESOR POUR LES BUDGETS ANNEXES
« PORT DE PECHE » ET « PARC DE STATIONNEMENT »**

La chambre régionale des comptes prend acte de l'engagement de la commune d'Hendaye de respecter l'obligation qu'elle tient des dispositions des articles L. 1412-1 et L. 2221-4 du code général des collectivités territoriales et de l'instruction comptable M4 de doter les budgets des services publics industriels et commerciaux d'un compte au Trésor distinct de celui du budget principal, dès lors que leur exploitation est assurée directement par la commune. Il lui appartiendra, en conséquence, de se rapprocher du comptable public afin de régulariser la situation à cet égard des budgets annexes du port de pêche et du parc de stationnement.

DOCUMENT D'ORIENTATIONS BUDGETAIRES

La chambre régionale des comptes prend acte de l'engagement de la commune d'Hendaye de respecter l'obligation qui lui incombe de produire un rapport sur les orientations budgétaires répondant aux prescriptions de l'article L.2312-1 du code général des collectivités territoriales, comportant notamment tous renseignements utiles sur la structure et la gestion de la dette.

Rappel d'obligations juridiques formulées au cours du contrôle actuel déjà totalement mises en œuvre

Néant.

3 PROCEDURE

Le contrôle de la commune d'Hendaye a été effectué dans le cadre du programme 2014 de la chambre régionale des comptes.

L'ouverture du contrôle a été notifiée, par lettres du 17 juillet 2014, au maire en fonctions, M. Kotte ECENARRO, ainsi qu'à son prédécesseur, M. Jean-Baptiste SALLABERRY, sorti de fonctions en mars 2014.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières s'est tenu le 7 juillet 2015, successivement avec M. ECENARRO puis M. SALLABERRY.

Lors de sa séance du 24 novembre 2015, la chambre régionale des comptes a arrêté ses observations provisoires, adressées dans leur intégralité à M. ECENARRO, maire actuel, et, pour ce qui concerne sa gestion, à M. SALLABERRY, ancien maire, par lettres du 14 avril 2016. Les intéressés y ont répondu respectivement par lettres des 15 juin 2016 (enregistrée au greffe le 16 juin 2016) et 17 mai 2016, (enregistrée au greffe le 20 mai 2016).

Les autres destinataires d'extraits du rapport d'observations provisoires (ROP) les mettant en cause, y ont répondu dans les conditions suivantes

DESTINATAIRES DU ROP DU 14 AVRIL 2016	DOCUMENT ENVOYE DATE ET RECEPTION DE L'ENVOI	REPONSES RECUES
M. le Directeur de l'EPIC « Hendaye Tourisme et Commerce »	Extraits du ROP du 14 avril 2016 AR du 20 avril 2016	Réponse datée du 20 avril 2016, enregistrée au greffe le 22 avril 2016
M. le président de la SEM « station littorale d'Hendaye »	Extraits du ROP du 14 avril 2016 AR du 18 avril 2016	Pas de réponse
M. le Président de la Communauté d'agglomération Sud Pays Basque	Extraits du ROP du 14 avril 2016 AR du 18 avril 2016	Pas de réponse.
M. le président de l'association SEASKA	Extraits du ROP du 14 avril 2016 AR du 18 avril 2016	Pas de réponse
Consorts Jauregui (André, Julien, Christine, Hélène, Marie-José)	Extraits du ROP du 14 avril 2016 AR du 16 avril 2016	Pas de réponse

La chambre régionale des comptes a arrêté les observations définitives figurant dans le présent rapport lors de sa séance du 26 juillet 2016.

Elle tient, par ailleurs, à apporter les précisions suivantes sur la nature et le mode d'exercice de sa mission. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ancien maire de la commune d'Hendaye exprime en effet à plusieurs reprises le regret que lesdites observations ne soient pas davantage séquencées en fonction des changements de municipalités intervenus pendant la période contrôlée. Or, il convient de rappeler à cet égard que les vérifications opérées par la chambre régionale des comptes sur le fondement de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières ont pour fonction d'examiner la gestion des organismes contrôlés dans la continuité de leur vie administrative et financière (régie par les principes juridiques de continuité du service public et d'annualité budgétaire), par delà les alternances politiques, et non de dresser le bilan du mandat des différentes équipes municipales qui se sont succédées.

4 PRESENTATION DE LA COMMUNE

DONNÉES DÉMOGRAPHIQUES ET ÉCONOMIQUES

Située sur la côte basque à l'extrême sud-ouest de la France, entre l'océan Atlantique et les premiers contreforts pyrénéens, Hendaye accueillait 17 303 habitants au 1er janvier 2013², ce qui en faisait la 5^{ème} ville la plus peuplée des Pyrénées-Atlantiques, derrière Pau, Bayonne, Anglet et Biarritz.

La commune, qui ne comptait encore que 14 534 habitants en 2008³, est une de celles du département qui ont connu le plus fort essor démographique au cours des dernières années (19 % en 5 ans). Ce dernier s'explique notamment par l'installation de nombreuses familles espagnoles attirées à Hendaye par des prix de l'immobilier plus favorables tout en conservant souvent, toutefois, leur emploi en Espagne.

Séparée de ses voisines basques, Irun (60 000 habitants) et Fontarabie⁴ (16 000 habitants), par la Bidassoa, fleuve côtier frontalier sur une dizaine de kilomètres entre la France et l'Espagne, Hendaye partage, en effet, avec ces dernières l'appartenance à un même bassin de vie, institutionnalisée à travers la création du « Consorcio Transfrontalier Bidasoa-Txingudi »⁵, les mobilités professionnelles étant facilitées par l'existence du TOPO (navette ferroviaire reliant Hendaye à Saint-Sébastien)⁶.

L'attractivité du littoral hendayais se combine donc avec ce particularisme frontalier pour générer la croissance démographique précitée, entièrement imputable aux flux migratoires (installation de nouveaux arrivants), le solde naturel (différence naissances-décès) constaté sur la même période s'avérant nul (données Insee). Selon les autorités municipales, Hendaye compterait donc aujourd'hui environ 5 000 habitants étrangers (essentiellement Espagnols) dont une part importante de jeunes ménages actifs avec enfants de moins de 15 ans. D'ailleurs, en 2012, les 30-44 ans constituaient la tranche d'âge la plus importante de la population hendayaise (24,5 %) alors que les personnes de plus de 60 ans n'en représentaient que 23,6 %⁷.

Cette démographie particulière n'est pas, d'ailleurs, sans conséquences sur la demande adressée aux services publics de la ville, notamment ses écoles publiques. Ces dernières ont dû, en effet, faire face à un afflux de fréquentation, y compris de la part d'enfants de familles espagnoles non-résidentes sur la commune à tel point que cette dernière a été contrainte de renoncer, il y a 3 ans, à la politique d'accueil généreuse mais coûteuse⁸ qui prévalait jusque-là. Elle n'accepte dorénavant de nouvelles inscriptions que pour les seuls enfants pouvant effectivement justifier d'une domiciliation à Hendaye.

Le tourisme balnéaire, développé à Hendaye dès la fin du XIX^{ème} siècle, demeure une activité importante⁹ même si elle a toujours cohabité avec une forte économie transfrontalière. Ainsi, Hendaye compte davantage de résidents permanents (61 %¹⁰) que les autres stations balnéaires du littoral atlantique (cf. tableau ci-après¹¹). Pour autant, la demande en résidences secondaires générée par l'attractivité touristique y entretient tout de même une forte tension sur les prix du foncier et de l'immobilier, même si ces derniers n'atteignent pas ceux de certaines communes voisines comme Saint-Jean-de-Luz ou Biarritz.

² Source INSEE (données 2013 publiées en janvier 2016).

³ Source INSEE (données 2008 publiées en 2010).

⁴ Hondarribia en basque

⁵ Cf. infra

⁶ Donostia en basque

⁷ A la différence de la commune voisine de Saint-Jean-de-Luz où cette dernière catégorie atteignait 37,7 % (source INSEE).

⁸ Les collectivités d'origine refusant de participer financièrement à l'accueil des enfants espagnols par les écoles françaises.

⁹ Avec environ 40 000 personnes accueillies en période estivale.

¹⁰ Outre 35 % de résidences secondaires et 4 % de logements vacants.

¹¹ Source INSEE et professionnels de l'immobilier.

	Population		Taux de chômage	Logement	
	en 2011	variation moyenne annuelle entre 2006 et 2011	en 2011	part résidences secondaires en 2011	prix moyen du m ² tous types de biens confondus (nov 2014)
SAINT-JEAN-DE-LUZ	12 960	-0,90%	12,80%	46,40%	4 271 €
ARCACHON	10 776	-2,40%	16,50%	59,70%	5 083 €
ROYAN	17 875	-0,40%	17,40%	43,90%	2 748
SOORTS-HOSSEGOR	3 758	0,90%	14,70%	60,80%	4 174 €
MIMIZAN	7 084	1,10%	14,60%	53,00%	2 293 €
CAPBRETON	8 087	1,30%	15,60%	55,90%	3 581 €
LACANAU	4 460	1,70%	14,40%	75,10%	3 424 €
HENDAYE	15 976	2,60%	15,30%	34,90%	3 152 €

Le manque de disponibilités foncières se trouve exacerbé par la faible superficie de la commune (8 km²)¹², d'autant plus pénalisée pour remplir ses obligations en matière de logement social que son territoire se trouve pour partie sanctuarisé par différentes réglementations relatives à la protection de l'environnement¹³ ou à la prévention des risques naturels¹⁴ (cf. infra).

Hendaye connaissait un taux de chômage élevé de 15,30 % en 2011 et 14,1 % en 2012 et la médiane du revenu disponible par unité de consommation¹⁵ y atteignait 18 840 € en 2012, soit en-deçà des médianes départementale et nationale (respectivement 20 147 € et 19 786 € selon l'INSEE).

La commune se caractérise pourtant par la densité de son tissu économique avec près de 1 000 entreprises employant environ 5 000 salariés, implantées notamment sur la zone portuaire (accueillant à la fois un port de plaisance de 950 emplacements, des entreprises liées au secteur du nautisme et plusieurs équipements touristiques structurants comme le centre de congrès et le complexe de thalassothérapie), sur la zone artisanale de Dorrondeguy et sur la zone d'activités des Joncaux.

LE GROUPE COMMUNAL : ORGANISMES DE COOPÉRATION, SATELLITES ET PARTENAIRES

4.1.1 Coopération intercommunale : l'agglomération Sud Pays Basque

Hendaye appartient à la communauté d'agglomération Sud Pays Basque regroupant 12 communes dont la population cumulée avoisine 65 000 habitants. Initialement créée en 2005 sous la forme d'une communauté de communes, cette intercommunalité à fiscalité propre a pris la forme d'une communauté d'agglomération le 1^{er} janvier 2013, tirant les conséquences du dépassement, en 2012, par la commune d'Hendaye, du seuil légal de 15 000 habitants prévu par l'article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Hendaye accueille aujourd'hui environ 25 % de la population de l'agglomération Sud Pays Basque.

Outre les compétences obligatoires (développement économique, aménagement de l'espace, équilibre social de l'habitat, politique de la ville) et optionnelles (voirie communautaire, assainissement, gestion des eaux pluviales, eau potable, action sociale d'intérêt communautaire) prévues par l'article L. 5216-5 du CGCT, la communauté d'agglomération exerce diverses compétences facultatives notamment en matière d'environnement, d'animation culturelle du territoire, de politique linguistique et de coopération transfrontalière.

¹² Soit une densité de 2 100 habitants au km² en 2012 contre, par exemple, 682 habitants par km² à Saint-Jean-de-Luz voisine.

¹³ Hendaye, pleinement soumise à la loi « littoral », compte en outre 4 ZNIEFF (Zone Naturelle d'Intérêts Ecologique et Faunistique) et une ZICO (Zone d'Importance pour la Conservation des Oiseaux) ainsi que plusieurs zones de protection « Natura 2000 » pour les besoins de la conservation des espèces sauvages, animales ou végétales

¹⁴ Plan de prévention des risques d'inondation et de submersion marine, en cours d'élaboration.

¹⁵ Le salaire médian est celui au-dessous duquel se situent 50 % des salaires ; la notion d'« unité de consommation » permet, grâce à un système de pondération, de comparer les niveaux de vie de ménages de tailles ou de compositions différentes (INSEE).

La communauté s'est également dotée tout récemment de la compétence « transport » (transports scolaires plus certaines lignes régulières de transport de personnes) et la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 sur la « nouvelle organisation territoriale de la République » (dite loi NOTRe) est venu modifier l'article L. 5216-5 précité du CGCT pour lui attribuer, au plus tard le 1^{er} janvier 2017, de nouvelles compétences obligatoires en matière de gestion des déchets ménagers¹⁶ et de promotion du tourisme¹⁷. Sur ce dernier point, toutefois, la commune d'Hendaye a obtenu l'accord de l'agglomération pour conserver son office de tourisme, ainsi que la loi NOTRe précitée en offre, par dérogation, la possibilité aux stations classées de tourisme. Cet office communal devrait exercer des missions d'animation ainsi que diverses actions à caractère commercial alors que le nouvel office intercommunal, qui prendra également la forme juridique d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), assurera des fonctions d'accueil et d'information.

La réflexion engagée au sein de la communauté d'agglomération sur la mutualisation de certaines fonctions était toujours en cours lors de l'achèvement du présent contrôle de la chambre régionale des comptes. Pour sa part, la commune d'Hendaye n'a pas souhaité adhérer au service commun de gestion des autorisations individuelles en matière de droit des sols qui constitue, à ce jour, la forme la plus aboutie de mutualisation mise en place au sein de l'intercommunalité (cf. infra « urbanisme »).

Il n'apparaît pas que les marges de manœuvre de la commune d'Hendaye soient actuellement contraintes par la situation financière de l'actuelle communauté d'agglomération Sud Pays Basque, laquelle ne présente aucune difficulté particulière à ce jour. Toutefois, le rapport de la commune à son intercommunalité sera inévitablement impacté par la constitution au 1^{er} janvier 2017 d'une nouvelle communauté d'agglomération étendue à l'ensemble des 10 intercommunalités à fiscalité propre aujourd'hui existantes correspondant aux 158 communes du pays basque historique, conformément à l'arrêté pris par le préfet des Pyrénées-Atlantiques le 13 juillet 2016 dans le cadre de la refonte de la carte intercommunale.

Ce nouvel EPCI exercera de plein droit les compétences obligatoires prévues par l'article L. 5216-5 précité du CGCT. En ce qui concerne les compétences optionnelles et facultatives aujourd'hui prises en charge par les dix intercommunalités à fusionner, il est prévu que la nouvelle communauté d'agglomération Pays basque assure leur continuité sur les intercommunalités où elles s'exercent actuellement pendant au maximum un an pour les compétences optionnelles et deux ans pour les compétences facultatives. Dans ces délais, les conseillers communautaires devront décider de restituer ces compétences aux communes ou de les assumer pour l'ensemble du nouveau territoire intercommunal. Il appartiendra également au comité de pilotage mis en place pour gérer la phase dite « de préfiguration » de faire des propositions sur le système de représentation et le pacte financier de cette nouvelle intercommunalité.

4.1.2 La coopération transfrontalière

Le « Consorcio transfrontalier Bidasoa-Txingudi » est une structure de droit espagnol constituée le 23 décembre 1998 entre les communes d'Hendaye, Fontarabie et Irun sur la base d'une convention de coopération transfrontalière s'inscrivant dans le cadre prévu par le traité de Bayonne signé le 10 mars 1995 par la République française et le royaume d'Espagne. Il a pour objet de mettre en œuvre des projets communs en matière de tourisme, de culture, de développement économique et social et de préservation de l'environnement. Jusqu'ici, ses interventions ont notamment porté sur l'envasement de la baie de Txingudi, les nuisances sonores de l'aéroport de Fontarabie et les questions de circulation entre les trois villes. La commune d'Hendaye participe à hauteur de 63 000 € au financement du budget du Consorcio, limité aux frais de fonctionnement de la structure qui emploie 3 agents.

Hendaye est également membre depuis 2001 de l'Eurocité Basque, avec 42 communes de la côte basque. Il s'agit d'une structure de coopération de droit privé constituée sous la forme juridique d'un groupement européen d'intérêt économique (GEIE), reconnue par les droits communautaire, espagnol et français.

¹⁶ La commune assure actuellement la collecte des ordures ménagères, leur traitement relevant du syndicat mixte « Bil Ta Garbi ».

¹⁷ Les offices communaux préexistants devenant de simples bureaux d'information touristique.

Créée en 1997, son objectif est d'impulser des projets de coopération transfrontalière dans des domaines aussi divers que les technologies, l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'environnement, les infrastructures, le transport, la culture, le tourisme ou les services sociaux.

4.1.3 Les satellites de la commune

4.1.3.1 L'EPIC « Hendaye Tourisme et Commerce »

L'établissement public à caractère industriel et commercial « Hendaye Tourisme et Commerce » s'est vu confier par la commune, en dernier lieu par délibération du conseil municipal en date du 5 décembre 2014, une mission de promotion du tourisme et d'aide au développement du commerce, pour une durée de 3 ans. Le financement de cette structure repose notamment sur l'attribution de la taxe de séjour (262 658 € en 2013) et le versement d'une subvention d'équilibre par la commune (222 200 € en 2013).

Par ailleurs, la commune d'Hendaye s'est vu déléguer en 2011, par l'Académie des sciences qui en est propriétaire, la gestion du domaine d'Abbadia (parc et château), mission qu'elle a subdéléguée à l'EPIC « Hendaye Tourisme et Commerce ». En 2014, cette délégation a été prolongée par avenant jusqu'au 31 décembre 2040 afin de permettre la réalisation d'investissements destinés à améliorer l'accueil du château, fréquenté par 540 000 personnes en 2015. Le coût des travaux, estimé à environ 674 K€, devait être financé pour 351 K€ par un emprunt souscrit par « Hendaye Tourisme et Commerce » garanti à 50 % par la commune, le solde par diverses subventions.

4.1.3.2 Les sociétés d'économie mixte

Créée en 1992, la société d'économie mixte de la station littorale d'Hendaye (SEM SLIH) est en charge de l'exploitation du port de plaisance de la commune. Elle dispose d'un capital social de 48 500 € détenu à 80 % par la commune d'Hendaye et le maire de cette dernière en est le président directeur général. Ses difficultés financières passées donnent lieu à des développements plus circonstanciés infra.

La commune d'Hendaye détient également 0,38 % du capital de la Société d'équipement des Pyrénées-Atlantiques (SEPA), société d'économie mixte d'aménagement.

4.1.3.3 Les délégataires de service public

Pendant la période contrôlée, plusieurs services publics communaux donnaient lieu à une délégation à un exploitant privé. L'exploitation du casino de Sokoburu a ainsi fait l'objet d'une délégation de service public à la société Hendaye Loisirs pour une durée de 18 ans, approuvée par délibération du conseil municipal du 14 février 2012. Le délégataire étant propriétaire des locaux, la commune ne reçoit aucun loyer mais elle bénéficie chaque année d'un prélèvement sur le produit brut des jeux dans les conditions prévues par le cahier des charges de la délégation.

Par ailleurs, ainsi qu'il a déjà été précisé, le port de plaisance est exploité depuis 1992 par la Société d'économie mixte de la Station Littorale d'Hendaye (SEM SLIH). Le contrat d'affermage, conclu le 27 avril 1992 pour une durée de 40 ans, confie à la SEM la gestion du port de plaisance et des équipements publics connexes (places de stationnement, zone technique, manutention), les investissements restant supportés par le budget annexe « port de plaisance » de la commune. Ses difficultés financières ont longtemps empêché la SEM de reverser à la commune d'Hendaye la redevance contractuellement due à cette dernière pour lui permettre de faire face aux annuités de l'emprunt souscrit par elle pour la construction du port. Comme l'avait préconisé la chambre régionale des comptes lors de son dernier contrôle, l'avenant au contrat de délégation adopté le 17 décembre 2008 prévoit que la société SLIH reverse chaque année à la commune les excédents désormais dégagés par son exploitation jusqu'à apurement du passif cumulé à son égard (cf. infra).

Le 21 juin 2013, la commune a également conclu une délégation de service public pour la gestion du trinquet de Belcenia. La redevance mensuelle due par le délégataire s'élève à 1 000 € HT.

Enfin, dans le cadre de son activité de concessionnaire de la plage d'Hendaye¹⁸, la commune a autorisé divers professionnels à y exercer, à titre lucratif, différentes activités d'animation sportive et de loisirs (clubs de surf notamment) par arrêté du 10 juin 2013, assujettissant ces sous-concessionnaires au paiement annuel d'une redevance d'occupation du domaine public.

4.1.3.4 Le soutien financier de la commune à ses satellites

Deux organismes publics appartenant à la sphère communale bénéficient de subventions significatives de la collectivité, le Centre communal d'action social (CCAS, sous statut d'établissement public administratif) et l'EPIC « Hendaye Tourisme et Commerce» qui ont reçu respectivement 1 020 000 € et 229 500 € en 2014.

LA DIMENSION TOURISTIQUE DE LA COMMUNE

Un arrêté du préfet des Pyrénées-Atlantiques en date du 31 mars 2009 a conféré à la commune d'Hendaye la qualité de « *commune touristique* » en application des dispositions des articles L. 131-11, L. 133-12 et R. 132-32 et suivants du code du tourisme, prenant notamment en compte la capacité d'hébergement particulière de la commune ainsi que son éligibilité au bénéfice de la dotation particulière « tourisme » intégrée au sein de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement. Par délibération du 7 avril 2015, la commune a demandé le renouvellement de ce classement qui lui a été accordé par le préfet en décembre 2015.

La commune avait également formulé en 2010, puis renouvelé en 2015, une demande de classement en « *station classée de tourisme* » sur le fondement de l'article L. 133-13 du code précité en reconnaissance de la politique active de promotion touristique et d'animation qu'elle met en œuvre pour assurer la fréquentation de son territoire. Il ressort des informations produites récemment par la commune, à la demande de la chambre régionale des comptes, que l'instruction de cette demande par les services de l'Etat a subi certains retards administratifs. C'est pourquoi, par lettre en date du 21 mai 2015, le ministre en charge du tourisme a décidé de lui maintenir les avantages liés à son ancien classement en station classée de tourisme jusqu'au 1^{er} janvier 2018.

En application d'un arrêté préfectoral du 21 mars 1994, Hendaye bénéficie également d'un surclassement démographique dans la catégorie des villes de 20 000 à 40 000 habitants, prenant en compte sa population totale, calculée par l'addition de sa population permanente et de sa population touristique moyenne dans les conditions régies aujourd'hui par l'article L. 133-19 du code du tourisme précisé par le décret n° 99-567 du 6 juillet 1999. Un tel surclassement offre à la collectivité certaines possibilités particulières en matière de gestion des ressources humaines (création d'emplois fonctionnels, rémunération indiciaire renforcée pour certains cadres, majoration des indemnités des élus).

La commune d'Hendaye doit, en effet, dimensionner ses effectifs et ses interventions aux besoins d'une ville littorale connaissant une forte progression de sa population en saison estivale, son caractère touristique lui offrant également, il est vrai, des opportunités de recettes particulières. Toutefois, ainsi qu'il sera exposé infra, la dimension touristique de la commune ne semble pas entraîner d'incidences majeures sur ses masses et ses équilibres financiers.

¹⁸ Une convention de concession approuvée par arrêté préfectoral du 26 janvier 2012 confie à la commune l'équipement, l'entretien et l'exploitation de la plage appartenant au domaine public maritime de l'Etat pour une durée de 12 ans dans les conditions prévues au code général de la propriété des personnes publiques.