

LA REPRISE ET LA GESTION DES CAMPINGS SUR FONCIER PUBLIC

GUIDE

À l'attention des
collectivités territoriales



Une grande partie des campings municipaux est en danger.

En plus de 30 ans, depuis 1990, leur nombre est passé de 3483 à 1448. Si une proportion non négligeable a été mise en gestion privée, beaucoup ont tout simplement fermé, victimes de leur baisse d'activité et de leur absence de rentabilité.

Ils constituent pourtant l'un des atouts majeurs des territoires. Malgré leur disparition chronique, ils représentent encore aujourd'hui plus de 340 000 lits touristiques, harmonieusement répartis géographiquement. Leurs retombées économiques actuelles et potentielles sont multiples. Comptant souvent parmi les premières capacités d'accueil touristique des communes, ils pourraient contribuer à maintenir et à dynamiser leur tissu commercial, augmenter le volume de la taxe de séjour, créer de nouveaux emplois permanents et saisonniers, et faire vivre la mixité sociale.

L'hôtellerie de plein air est plus que jamais le leader du tourisme social et des Vacances pour tous en France, mais les attentes des familles ont considérablement évolué depuis les années 1960. Les classes populaires plébiscitent aujourd'hui les campings proposant des hébergements à louer sur place, des équipements de loisirs, des animations et des services.

Les établissements dont les investissements sont limités peinent ainsi à maintenir leur niveau de fréquentation et font face à des difficultés économiques et financières croissantes. À l'inverse, ceux qui offrent ces prestations disposent d'un avantage concurrentiel certain et gagnent des parts de marché.

Face à ce constat alarmant, il est de la responsabilité des collectivités de choisir le mode d'exploitation le plus approprié pour permettre aux campings existants de se moderniser, d'innover et de rencontrer leur public.

La gestion directe en régie permet aux communes de contrôler entièrement l'exploitation du camping. Cependant, elle peut s'avérer coûteuse et complexe à gérer, en particulier si elles n'ont pas les compétences requises en interne.

La délégation de service public donne la possibilité aux collectivités de confier la gestion à une entreprise privée qui dispose des compétences nécessaires. Toutefois, elle permet de moins en moins d'atteindre les objectifs qualitatifs et sociétaux, les contraintes juridiques limitant les investissements et la motivation des porteurs de projet et des financeurs.

Une gestion gagnant-gagnant, en partenariat avec une entreprise privée, peut offrir le meilleur des deux mondes en permettant aux collectivités de conserver un certain contrôle tout en bénéficiant de l'expertise, du savoir-faire et des ressources du partenaire. Pour cela, le bail emphytéotique et le bail commercial semblent être aujourd'hui les outils les plus modernes et adaptés pour que la mise en gestion privée soit un plein succès et maximise l'implication du repreneur.

L'ambition de ce guide est de donner aux collectivités l'information la plus claire et lisible possible sur les différents modes d'exploitation. Chacun d'entre eux comporte évidemment des avantages et des inconvénients qu'il faudra bien identifier. En optant pour une formule adaptée, les communes assureront la survie de leurs campings et feront le choix stratégique de rendre toujours plus attractif leur territoire et, au-delà, la destination France.

Nicolas DAYOT
Président de la FNHPA

Éric LEGROS
Président du Groupe de travail
Campings municipaux

Avec ses 7 500 campings répartis sur tout le territoire, la France possède le premier parc de campings au niveau européen et le second parc au niveau mondial, après les Etats-Unis. À ce titre, l'hôtellerie de plein air constitue le premier hébergeur touristique collectif marchand en France en nombre de lits et contribue activement à l'attractivité touristique du pays.

Le camping est un facteur important de développement et de dynamisme économique et social de nos territoires, particulièrement dans les zones rurales, où il constitue parfois le seul mode d'hébergement touristique, avec des impacts positifs directs et indirects sur l'ensemble du tissu local. Il représente ainsi 50 000 emplois répartis dans toutes les régions, auxquels il faut ajouter de nombreux emplois induits.

Par définition proche de la nature et souvent situé dans des lieux naturels exceptionnels, le camping place le respect de l'environnement au cœur de son modèle. Ce qui correspond non seulement aux nouvelles aspirations des citoyens, mais aussi et surtout aux objectifs poursuivis par nos communes, très engagées dans la réussite de leur transition écologique.

Enfin, dans une période de baisse du pouvoir d'achat, il propose des options d'hébergement pour tous les types de revenus grâce à une offre très diverse et un bon rapport qualité-prix, et constitue un lieu de mixité sociale et de convivialité retrouvée.

Cependant, malgré tous ces avantages et un contexte porteur, de nombreux établissements continuent de fermer chaque année, de l'ordre de 100 en moyenne, pénalisant ainsi de nombreux territoires. Cela s'explique notamment par les difficultés que rencontrent certains terrains municipaux pour adapter leur offre aux nouvelles attentes des touristes.

Dans ce contexte, nous saluons l'initiative de la Fédération Nationale de l'Hôtellerie de Plein Air (FNH-PA) qui a fait de la sauvegarde des campings municipaux un de ses chantiers prioritaires. C'est pourquoi elle a engagé un travail de réflexion avec l'Association Nationale des Elus des Territoires Touristiques (ANETT), l'Association Nationale des Elus du Littoral (ANEL) et l'Association Nationale des Elus de la Montagne (ANEM) afin d'accompagner au mieux les collectivités territoriales pour identifier et mettre en œuvre des solutions leur permettant d'assurer la pérennité de leurs terrains municipaux.

Ce guide est le résultat de ce travail collaboratif. Il propose des fiches thématiques détaillant les différentes options de mode de gestion et couvrant toutes les étapes juridiques de la vie d'un camping municipal, avec des rappels de la réglementation en vigueur et des conseils pratiques.

Nous espérons que cette initiative contribuera à aider de nombreuses communes à maintenir en activité leurs établissements, et à renforcer la dynamique touristique de leurs territoires en permettant aux touristes français et étrangers de continuer à découvrir nos belles régions de France.

Philippe SUEUR
Président de l'ANETT

Yannick MOREAU
Président de l'ANEL

Pascale BOYER
Présidente de l'ANEM

Sommaire

Liste des abréviations	8
Fiche 1 Le service public de camping municipal et le choix de son mode de gestion	9
I. La notion de service public	9
A. Définition du service public	
B. Service public administratif et service public industriel et commercial	
II. Le service public de camping municipal	9
III. Les modes de gestion	10
A. Les différents modes de gestion	
1. La gestion en régie	
2. La gestion déléguée	
B. Le choix du mode de gestion	
Fiche 2 La délégation de service public	12
I. Notion	12
A. Notion de contrat de commande publique	
1. Définition	
2. Les acteurs	
B. Délégations de service public et marchés publics	
C. Commande publique et occupation domaniale	
II. Objet du contrat	15
A. Objet principal	
B. Activités accessoires	
C. L'exploitation de l'activité d'hôtellerie de plein air et le domaine public	
III. Régime du contrat de délégation de service public	17
A. Mise en concurrence	
B. Contenu du contrat	
1. La durée du contrat	
2. Le contrôle par l'autorité délégante	
3. Les relations avec les usagers	
Fiche 3 Le domaine public	19
I. Définition du domaine public et principes	19
1. Définition du domaine public	
2. La protection du domaine public	
II. Occupation du domaine public	20
A. Principes régissant l'occupation privative	
1. L'autorisation d'occupation et son régime	
2. La contrepartie financière	
B. La passation des conventions d'occupation	
III. Le lien entre la délégation de service public et le domaine public	22
IV. Les conditions de sortie des biens du domaine public	22
1. La désaffectation	
2. Le déclassement	
Fiche 4 La procédure d'attribution des concessions	23
I. Principes	23
II. La mise en concurrence des concessions	24
1. Les deux types de procédure de passation	
2. Le régime allégé des concessions de camping municipal	
3. Les règles de procédure selon le montant estimé du contrat de concession	
III. Les spécificités des délégations de service public	26
Fiche 5 Les modalités d'attribution des baux d'occupation domaniale	27
I. Baux et autres contrats permettant une occupation privative du domaine public	27
A. Les titres domaniaux nécessaires à l'exécution d'un contrat de commande publique	
B. La procédure pour l'attribution des titres domaniaux indépendants d'un contrat de commande publique	
C. Recours	

II. Les contrats permettant une occupation privative du domaine privé	28
A. Cas de l'exploitation sur le domaine privé de la collectivité et sans intervention de cette dernière (bail professionnel, bail commercial)	
B. Absence d'obligation de mise en concurrence	
Fiche 6 Le régime des biens	29
I. Les types de biens : définitions et régime	29
A. Biens de retour	
1. Régime	
2. Amortissement	
B. Biens de reprise	
C. Biens propres	
II. Le régime des biens dans le contrat	30
A. Inventaire et état des lieux	
B. La propriété des biens livrés ou acquis	
C. Indemnisation du cocontractant	
Fiche 7 Les obligations contractuelles de l'autorité délégante	32
I. Obligation d'exécuter le contrat	32
A. Exécution financière	
B. Exécution non financière	
II. Sanctions pour inexécution	33
A. L'absence d'exception d'inexécution	
B. La résiliation	
C. La mise en jeu de la responsabilité	
Fiche 8 Les prérogatives de l'administration et les risques contractuels	34
I. Principes	34
II. Modification unilatérale	35
III. Résiliation unilatérale	36
IV. Le régime de la protection du cocontractant de l'administration	37
A. Imprévision	
B. Conséquences des circonstances imprévues	
C. Force majeure	
Fiche 9 La gestion de la fin du contrat	38
I. Terme du contrat	38
A. Le sort des biens	
B. Le sort des investissements	
C. Le sort des engagements	
1. La reprise des contrats de travail	
2. Le sort des autres engagements	
D. Les baux	
II. Fin anticipée du contrat	40
A. Cas de résiliation	
B. Conséquences : l'indemnité de résiliation	
Fiche 10 Le bail emphytéotique	42
I. Bail emphytéotique de droit commun	42
A. Notion	
B. Régime	
II. Bail emphytéotique administratif	43
A. Notion	
B. Régime	
Fiche 11 Le bail commercial	45
I. Notion	45
II. Principales caractéristiques	46
III. Cas d'utilisation	48