



Le Président

envoi dématérialisé

Le 11 mai 2018

Réf. : GR / 18 / 0842

Monsieur le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes sur le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Salies-du-Salat.

Il est accompagné de la réponse reçue à la chambre dans le délai prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières.

Ce rapport a un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à l'assemblée délibérante.

Il vous revient de communiquer ce rapport et la réponse jointe à votre assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

- faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
- être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
- donner lieu à débat.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, vous devez, à réception du rapport d'observations définitives auquel sont jointes les éventuelles réponses reçues, faire connaître à la chambre la date de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante. En temps utile, vous communiquerez au greffe l'ordre du jour à l'adresse de courriel suivante : occitanie-polequalite@crtc.ccomptes.fr.

En application des dispositions de l'article R. 243-16 du code précité, ce rapport et la réponse jointe peuvent être publiés et communiqués aux tiers dès la tenue de la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières, vous êtes tenu, dans le délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, de présenter devant cette même assemblée un rapport précisant les actions entreprises à la suite des observations et des recommandations formulées par la chambre régionale des comptes.

Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 du code des juridictions financières.

Je vous prie de croire, Monsieur le Maire, en l'assurance de ma considération distinguée.

**Pour le Président empêché,
le Président de la première section,**

Jean-Paul SALEILLE

Monsieur Jean-Pierre DUPRAT
Maire de la commune de Salies-du-Salat
HÔTEL DE VILLE
Boulevard Jean Jaurès
31260 SALIES-DU-SALAT



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE SALIES-DU-SALAT (Haute-Garonne)

Exercices 2012 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	6
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1. PRÉSENTATION	9
2. FIABILITÉ DES COMPTES.....	9
2.1. La qualification juridique et comptable des budgets annexes	9
2.1.1. Services publics administratifs et services publics industriels et commerciaux	10
2.1.2. La requalification de deux budgets annexes en SPIC.....	11
2.2. La qualité de l'information budgétaire et financière	13
2.2.1. Des orientations budgétaires qui devraient être formalisées et anticipées... 13	
2.2.2. Un centre de remise en forme financé par le budget des thermes	14
2.2.3. La fiabilité des prévisions budgétaires.....	15
3. SITUATION FINANCIÈRE.....	16
3.1. Budget principal : la formation de l'autofinancement.....	17
3.1.1. Produits et charges de gestion courante	17
3.1.2. Une capacité d'autofinancement nette négative	20
3.2. Financement de l'investissement.....	20
3.2.1. Recettes d'investissement et dépenses d'équipement.....	20
3.2.2. Le financement propre disponible et le besoin de financement.....	21
3.3. La situation bilancielle.....	22
3.3.1. La dette.....	22
3.3.2. Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie....	23
3.4. Situation financière consolidée.....	24
3.4.1. Les budgets annexes	24
3.4.2. Analyse financière consolidée	28
3.4.3. Les marges de manœuvre de la collectivité	30
4. LA POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES	32
4.1. Gestion des ressources humaines.....	32
4.1.1. Gestion des carrières et recrutements	32
4.1.2. Flux annuels d'entrées et de sorties	33
4.1.3. Avancements et promotions.....	34
4.1.4. Gestion prévisionnelle des effectifs budgétaires.....	35
4.1.5. Gestion des personnels des services externalisés.....	36
4.2. Régime indemnitaire et évolution de la masse salariale	36
4.2.1. Revalorisation du régime indemnitaire	36
4.2.2. Évolution de la masse salariale	37
4.2.3. Effectifs et emplois	37

4.2.4.	Répartition des effectifs selon le statut, la catégorie et la filière d'emploi et l'âge.....	38
4.2.5.	Temps de travail.....	39
5.	LE THERMALISME.....	42
5.1.	Thermalisme : historique, gestion et patrimoine	42
5.1.1.	Le thermalisme à Salies-du-Salat.....	43
5.1.2.	La gestion en régie des thermes	43
5.1.3.	Patrimoine thermal.....	44
5.2.	Environnement thermal	46
5.2.1.	Offre de soins thermale	46
5.2.2.	Médecine thermale.....	47
5.2.3.	L'hébergement des curistes.....	48
5.3.	Thermoludisme et stratégie de diversification.....	48
5.4.	Détermination d'un seuil de rentabilité de l'activité thermique	49
5.4.1.	Situation et méthodologie d'évaluation	49
5.4.2.	Les recettes tirées de l'activité.....	51
5.4.3.	Nombre de curistes requis pour atteindre l'équilibre financier	51
5.4.4.	Quel avenir pour les thermes de Salies-du-Salat ?.....	54
6.	LE CASINO.....	55
6.1.	Présentation.....	55
6.2.	La délégation de service public en cours	55
6.3.	Une perte d'activité depuis 2008	57
6.3.1.	Un mécanisme fiscal avantageux pour la commune.....	57
6.3.2.	Une forte concurrence du casino de Toulouse depuis 2007	57
6.3.3.	Une fréquentation stabilisée.....	58
6.4.	Contrôle et rapports du délégataire.....	58
6.5.	Animation locale et communication	58
7.	LA GESTION DES OPÉRATIONS FUNÉRAIRES.....	59
7.1.	La gestion de l'état civil	59
7.1.1.	Données statistiques de l'état civil.....	59
7.1.2.	L'organisation du service de l'état-civil	60
7.2.	La gestion des décès	61
7.2.1.	Le coût de la gestion funéraire.....	61
7.2.2.	L'information des familles.....	61
7.3.	La police des funérailles	62
8.	L'EXERCICE DES COMPÉTENCES SCOLAIRE ET PÉRISCOLAIRE	63
8.1.	L'organisation de la compétence scolaire sur le territoire.....	63
8.2.	La dynamique des dépenses et des recettes scolaire et périscolaire	63
8.2.1.	La part des dépenses scolaires et périscolaires dans le budget de la commune	63
8.2.2.	Les recettes et dépenses de fonctionnement	64
8.2.3.	Les recettes et dépenses d'investissement	69
8.3.	Les facteurs d'évolution des dépenses scolaires.....	69
8.3.1.	La carte scolaire	69
8.3.2.	La réforme des rythmes scolaires	70

8.3.3. L'accueil des moins de trois ans	72
8.4. Les modes de gestion et d'organisation.....	72
8.4.1. L'organisation des services de la commune	72
8.4.2. Les modes de gestion des compétences facultatives.....	72
8.4.3. La gestion des activités périscolaires	73
ANNEXES.....	74

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Occitanie a examiné la gestion de la commune de Salies-du-Salat, ville thermale de 1 800 habitants, pour les exercices 2012 et suivants.

Les investigations ont principalement porté sur la situation financière de la commune, les modalités de gestion des thermes et la politique de diversification envisagée autour de cette activité, dans le cadre de l'enquête régionale de la chambre sur le thermalisme. Des informations ont également été recensées dans le but de répondre à deux enquêtes nationales portant sur la gestion des opérations funéraires ainsi que sur l'exercice des compétences scolaire et périscolaire par les communes.

En dépit de sa proximité avec Toulouse, Salies-du-Salat ne bénéficie que faiblement de l'expansion de cette métropole. Réputée pour son casino et pour ses thermes, dont la salinité est la caractéristique singulière, elle est membre de la communauté de communes Cagire-Garonne-Salat. L'activité thermale et les jeux sont à l'origine d'une centaine d'emplois directs, ce qui constitue, au plan local, un réel moteur économique.

La présence, sur la commune, d'un établissement thermal, d'un centre de remise en forme et d'une résidence hôtelière, gérés en régie, induit un niveau de charges et de produits plus élevé que celui des communes de taille comparable. Les modalités de gestion de ces trois structures ainsi que la comptabilisation de leurs charges respectives pourraient être améliorées pour donner une vision plus fiable de leur situation financière. La commune est contrainte de verser annuellement des subventions pour équilibrer les budgets de ces établissements structurellement déficitaires, en raison d'une fréquentation inférieure à leur seuil de rentabilité. Les objectifs de fréquentation nécessaires à l'atteinte du seuil de rentabilité semblent ambitieux.

Le casino permet à la ville de bénéficier d'une recette annuelle d'environ 800 k€, ce qui représente près de 25 % des ressources municipales. Suite à l'ouverture d'un établissement concurrent sur Toulouse, en 2008, son activité a fortement diminué. Toutefois, elle semble depuis avoir atteint un niveau stable lui permettant par ailleurs de contribuer plus largement à l'attractivité et à l'équilibre financier de la commune.

Au cours de la période 2012-2016, la situation financière est restée tendue, avec une capacité d'autofinancement nette négative et un fonds de roulement qui n'a cessé de se dégrader au rythme de plus de 500 k€ par an. Compte tenu du caractère non soutenable de cette situation, la commune est appelée à poursuivre et accentuer les efforts engagés, notamment pour faire face aux investissements importants que le thermalisme et ses activités connexes demanderont à moyen terme.

RECOMMANDATIONS

1. Assurer le suivi des activités « centre de remise en forme » et « résidence hôtelière » relevant d'un service public industriel et commercial, en conformité avec l'instruction comptable M4. *Non mise en œuvre.*
2. Réaffecter les immobilisations et les emprunts aux budgets dont ils dépendent, dans le cadre d'une mise à jour globale de l'inventaire, en liaison avec le comptable. *Non mise en œuvre.*
3. Afin d'améliorer la fiabilité de l'information financière, mettre en place un mécanisme de calcul et de répartition des charges entre les budgets annexes et le budget principal. *Non mise en œuvre.*
4. Renforcer la politique de réduction de l'absentéisme, en retenant des actions de prévention en matière d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail. *Non mise en œuvre.*
5. Étudier les pistes d'évolution des relations contractuelles définissant les contreparties en nature ou financières versées par l'exploitant du casino. *Non mise en œuvre.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes d'octobre 2017 :

- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Mise en œuvre en cours : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Mise en œuvre incomplète : quand la mise en œuvre n'a concerné qu'une seule partie de la recommandation ; pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours n'a pas abouti dans le temps à une mise en œuvre totale.
- Totalement mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières « Par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Salies-du-Salat a été ouvert le 3 avril 2017 par lettre du président de la première section adressée à M. Jean-Pierre Duprat, ordonnateur en fonctions.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 20 juillet 2017.

Lors de sa séance du 3 août 2017, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Jean-Pierre Duprat. Des extraits le concernant ont été adressés à un tiers.

Après avoir examiné la réponse reçue, la chambre, dans sa séance du 25 janvier 2018, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. PRÉSENTATION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Salies-du-Salat a été inscrit au programme 2017 de la chambre régionale des comptes Occitanie, pour les exercices 2012 et suivants. La commune n'avait pas précédemment fait l'objet d'un contrôle de la chambre régionale des comptes Midi-Pyrénées.

Le présent contrôle s'inscrit dans le cadre de l'enquête régionale « les stations thermales en Occitanie ». La chambre régionale des comptes Occitanie participe par ailleurs à deux enquêtes nationales avec la Cour des comptes, sur la gestion du temps scolaire et périscolaire, ainsi que sur les opérations funéraires. Ces deux thèmes sont traités dans le présent rapport.

Salies-du-Salat est une commune située en Haute-Garonne, dans le Comminges, à 72 km au sud de Toulouse sur l'axe autoroutier A64 menant à Bayonne. Membre de la communauté de communes Cagire-Garonne-Salat, elle bénéficie, grâce à son casino ouvert en 1926, de ressources fiscales substantielles. Depuis plus d'un siècle, c'est aussi une station thermale. Son eau alcaline attire environ 1 300 curistes par an. Elle s'est engagée, notamment à travers l'ouverture d'un centre de remise en forme, dans une politique de diversification de son offre afin de générer des recettes supplémentaires.

Sa population de 1 814 habitants (recensement 2014) est en baisse de 9,21 % par rapport à 2009. Selon l'Observatoire des territoires, l'indice de vieillissement de la population communale en 2016 est trois fois supérieur à la moyenne nationale. La part des logements vacants en 2016 représente 15,6 % contre 7,8 % au niveau national, avec un taux de croissance de 7,1 % contre 0,7 %. Le revenu net imposable moyen annuel par foyer fiscal est supérieur de 3,4 % par rapport à la moyenne nationale¹. Le taux d'emploi des 20-64 ans est assez faible, à 54,2 % contre 68,5 % sur l'ensemble du territoire.

La spécificité thermale de la commune induit des charges supplémentaires. Bénéficiant de la présence d'un casino, la ville est globalement plus riche que la strate, avec cependant un niveau d'investissement deux fois plus faible.

2. FIABILITÉ DES COMPTES

En vertu de l'article 47-2 de la Constitution, « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ». Cette disposition est directement applicable aux communes.

2.1. La qualification juridique et comptable des budgets annexes

La commune dispose, en plus d'un budget principal, de trois budgets annexes, afférents à la gestion des thermes, d'un centre de remise en forme et d'une résidence hôtelière destinée principalement aux curistes.

¹ Source : Observatoire des territoires.

Par ailleurs, la gestion des budgets annexes du centre de remise en forme et de la résidence hôtelière semble relever d'un service public industriel et commercial (SPIC), et non d'un service public administratif (SPA). Cette requalification, qui sera détaillée plus loin, emporte l'emploi de normes différentes, ayant des incidences sur le suivi comptable de ces deux budgets et leur équilibre à moyen terme.

2.1.1. Services publics administratifs et services publics industriels et commerciaux

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose, respectivement dans ses articles L. 2221-1 et L. 2221-2, que :

- « Les communes et les syndicats de communes peuvent exploiter directement des services d'intérêt public à caractère industriel ou commercial. Sont considérées comme industrielles ou commerciales les exploitations susceptibles d'être gérées par des entreprises privées, soit par application de la loi des 2-17 mars 1791, soit, en ce qui concerne l'exploitation des services publics communaux, en vertu des contrats de concession ou d'affermage.
- Les communes et les syndicats de communes peuvent exploiter directement des services d'intérêt public à caractère administratif pour lesquels un statut d'établissement public spécifique n'est pas imposé. »

La commune exploite directement, en régies non dotées de la personnalité morale ni de l'autonomie financière, trois activités qui sont pour l'heure enregistrées comme des SPA, ce qui relève de sa compétence à la lumière des articles du CGCT mentionnés *supra*. Le suivi comptable est effectué selon la norme M14, norme comptable applicable aux communes et aux régies municipales en vertu de l'article L. 2221-5 du CGCT.

Toutefois, la détermination juridique des budgets annexes du centre de remise en forme et de la résidence hôtelière ne semble pas adéquate, au regard de la jurisprudence afférente.

Le caractère d'un service public est considéré *a priori* comme administratif. Le Tribunal des conflits a créé la notion de SPIC de façon jurisprudentielle². Le Conseil d'État a confirmé par un arrêt de 1956³ que le caractère industriel et commercial d'un service public émanait de trois critères :

1. l'objet du service consiste en une activité de production de biens ou de prestations de services susceptible d'être exercée par une entreprise privée ;
2. les modalités d'organisation et de fonctionnement du service sont similaires à celles des entreprises privées exerçant dans le même secteur ;
3. le service tire principalement ses ressources de redevances perçues auprès des usagers.

Dans ces deux cas, l'objet du service correspond à une activité qui peut être exercée par des entreprises privées. L'organisation de l'activité du centre de remise en forme et de la résidence hôtelière est fixée librement par la municipalité. En ce qui concerne les ressources perçues pour financer l'activité, elles émanent directement des usagers pour le centre de remise en forme et la résidence hôtelière, dont les tarifs sont libres, dans une logique de concurrence avec des structures privées comparables. Ce financement est issu d'une redevance payée par l'utilisateur et non d'un prélèvement obligatoire, distinction opérée par la jurisprudence pour caractériser SPA et SPIC⁴.

² Tribunal des conflits, 22 janvier 1921, *Société commerciale de l'Ouest africain*.

³ CE, 16 novembre 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques*.

⁴ CE, 21 novembre 1958, *Syndicat national des transporteurs aériens*.

tableau 1 : Identification de la nature des budgets annexes gérés par la commune de Salies-du-Salat

	Budget annexe « centre de remise en forme »	Budget annexe « résidence hôtelière »
Mode de gestion actuel	SPA	SPA
Critère 1	OUI	OUI
Critère 2	OUI	OUI
Critère 3	OUI	OUI
Mode de gestion préconisé	SPIC	SPIC

Source : CRC

Au regard des trois critères susmentionnés, le centre de remise en forme et la résidence hôtelière devraient être requalifiés en services publics industriels et commerciaux.

Recommandation

1. Assurer le suivi des activités « centre de remise en forme » et « résidence hôtelière » relevant d'un service public industriel et commercial, en conformité avec l'instruction comptable M4. *Non mise en œuvre.*

2.1.2. La requalification de deux budgets annexes en SPIC

Le changement de nature, et donc de mode de gestion, des deux budgets annexes du centre de remise en forme et de la résidence hôtelière implique des évolutions dans leur suivi administratif et comptable.

2.1.2.1. Le cadre comptable

Les SPIC doivent appliquer une instruction budgétaire spécifique, M4, et non l'instruction budgétaire M14 propre aux communes et aux SPA. Les SPIC sont par ailleurs soumis aux dispositions des articles L. 2224-1 à L. 2224-4 du CGCT, qui prévoient en particulier :

- que les budgets doivent être équilibrés en recettes et en dépenses ;
- qu'il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget des dépenses au titre des SPIC (en règle générale) ;
- qu'il est interdit aux SPIC de reverser les éventuels excédents d'exploitation au budget communal.

La répartition du patrimoine entre budgets annexes

Les immobilisations liées au centre de remise en forme ont été directement intégrées au budget annexe des thermes et n'apparaissent donc pas dans le budget du centre de remise en forme, entraînant un problème d'évaluation de l'actif. Les tableaux ci-après retracent les immobilisations qui ont été identifiées comme affectées de manière erronée, sans qu'ils soient exhaustifs, et présentent les montants corrigés. Les libellés utilisés ne permettent pas toujours de distinguer ce qui relève du centre de remise en forme ou des thermes.

tableau 2 : Immobilisations liées au centre de remise en forme et détectées dans le BA « thermes »

N° inventaire	désignation	Date d'achat	valeur brute	Amt 2013	Amt 2014	Amt 2015	Amt 2016
204	2031-Frais d'étude centre de remise en forme	05/06/2009	7 250,00	1 450,00	1 450,00	0,00	0,00
191	2138-Construction du centre de remise en forme	01/01/2007	1 183 050,58	23 661,00	23 661,00	23 661,00	23 661,00
218	21858-Hammam-Sauna	28/03/2011	13 095,00	873,00	873,00	873,00	873,00
Total			1 203 395,58	25 984,00	25 984,00	24 534,00	24 534,00

Source : CRC

tableau 3 : Actif corrigé du BA « centre de remise en forme »

Compte	2013	2013 corrigé	2014	2014 corrigé	2015	2015 corrigé	2016	2016 corrigé
2031-Frais d'étude	-	7 250,00	-	7 250,00	-	7 250,00	-	7 250,00
2138-Autres constructions	195 337,25	1 378 387,83	195 337,25	1 378 387,83	195 337,25	1 378 387,83	195 337,25	1 378 387,83
2158-Autres install., matériel et outillages techni	6 746,50	19 841,50	6 746,50	19 841,50	6 746,50	19 841,50	6 746,50	19 841,50
2183-Matériel de bureau et informatique	2 016,93	353,30	2 016,93	353,30	2 016,93	353,30	2 016,93	353,30
2184-Mobilier	49 294,08	2 434,80	49 294,08	2 434,80	49 294,08	2 434,80	49 294,08	2 434,80
2188-Autres immobilisations corporelles	6 033,66	603,37	6 033,66	603,37	6 033,66	603,37	6 033,66	603,37
TOTAL	259 428,42	1 408 870,80						

Source : CRC

tableau 4 : Dotations aux amortissements après correction sur le BA « centre de remise en forme »

Compte	2013	2013 corrigé	2014	2014 corrigé	2015	2015 corrigé	2016	2016 corrigé
6811 Dot.aux amort.des immo.incorp. Et corp.	13 451,73	39 435,73	15 254,68	41 238,68	15 254,68	39 788,68	15 254,68	39 788,68

Source : CRC

Concernant les amortissements des immobilisations liées à l'établissement thermal et au centre de remise en forme, la commune amortit l'ensemble de ses installations de manière linéaire, ce qui constitue une bonne pratique.

Après correction, l'actif immobilisé du centre de remise en forme (BA centre de remise en forme) se trouve fortement accru, à 1,4 M€ en 2016, de même que les dotations aux amortissements, à 39 788 €.

Ces erreurs d'affectation des immobilisations⁵ ont un impact notable à la fois sur le patrimoine immobilier des budgets annexes, entraînant une majoration du patrimoine thermal et une minoration du patrimoine du centre de remise en forme. Elles faussent en parallèle les équilibres financiers des deux budgets annexes en minorant ou majorant les dotations aux amortissements⁶. Ces deux aspects entraînent un problème de sincérité comptable, empêchant les différents acteurs locaux d'avoir une vision claire des différents budgets et de leurs actifs.

Recommandation

2. Réaffecter les immobilisations et les emprunts aux budgets dont ils dépendent, dans le cadre d'une mise à jour globale de l'inventaire, en liaison avec le comptable. *Non mise en œuvre.*

L'absence de comptabilité analytique

Sur la base des dispositions de l'article L. 2221-4 du CGCT, les régies municipales permettant l'exploitation d'un service public peuvent n'être dotées que de l'autonomie financière (cas présent). L'article L. 2221-5 du même code dispose que les principes budgétaires et

⁵ Voir aussi paragraphe 5.1.3 sur les travaux effectués sur le centre de remise en forme.

⁶ En particulier dans la mesure où le centre de remise en forme, géré en SPIC, aurait l'obligation de comptabiliser des amortissements.

comptables de la collectivité leur sont applicables. Dès lors, chaque régie est associée à un budget annexe dont le suivi est individualisé.

Du fait de ses caractéristiques de commune thermale, à l'image des communes balnéaires ou touristiques, Salies-du-Salat supporte des coûts de fonctionnement liés à ses activités en régie : accueil et renseignement du public, gestion des ressources humaines, commande publique, etc. De manière générale, il a pu être constaté qu'aucun de ces coûts n'était répercuté au niveau des budgets annexes.

L'absence de comptabilité analytique, même *a minima*, ne permet pas de garantir la répartition des charges normalement imputables exclusivement au budget principal et celles relatives aux budgets annexes.

Recommandation

3. Afin d'améliorer la fiabilité de l'information financière, mettre en place un mécanisme de calcul et de répartition des charges entre les budgets annexes et le budget principal. *Non mise en œuvre.*

2.1.2.2. Le cadre administratif

La première implication tient à la gestion des ressources humaines. En effet, selon une jurisprudence constante, les agents des SPIC – à l'exception le cas échéant du directeur et du comptable – sont des agents de droit privé. Le Tribunal des conflits a considéré que tout conflit entre un salarié d'un SPIC et l'employeur relève de la compétence de l'ordre judiciaire et non de l'ordre administratif⁷. Aussi, la rémunération tient compte des dispositions du code du travail et de la convention collective applicable.

La seconde est de nature fiscale. En vertu des articles L. 206 et L. 1654 du code général des impôts, les SPIC doivent acquitter « les impôts et taxes de toute nature auxquels seraient assujetties des entreprises privées effectuant les mêmes opérations », en particulier l'impôt sur les sociétés. En contrepartie, et en application l'article 244 quater C du même code, les SPIC sont éligibles au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

2.2. La qualité de l'information budgétaire et financière

2.2.1. Des orientations budgétaires qui devraient être formalisées et anticipées

Les dispositions de l'alinéa 2 de l'article L. 2312-1 du CGCT prévoient que dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget, le débat d'orientation budgétaire. Il s'insère dans les mesures d'information du public sur les affaires locales et permet aux membres de l'assemblée d'exprimer leurs vues sur une politique budgétaire d'ensemble. Il permet également à l'ordonnateur de faire connaître ses choix budgétaires prioritaires et les modifications à apporter par rapport au budget antérieur. Ce débat se situe à l'intérieur d'un délai de deux mois précédant l'examen du budget (article L. 2312-1 du CGCT) et dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article 2121-8 du CGCT. Il s'effectue dans les conditions prévues pour toute délibération de l'assemblée.

⁷ T. confl., 19 nov. 2012, *Cne de Saint-Clément-des-Baleines c/ M. B*, n° 3873.

Au cas particulier, la commune de Salies-du-Salat se situe en dessous du seuil de 3 500 habitants et n'a donc pas obligation d'organiser un tel débat. Pour autant, ce dernier participe de la qualité de l'information financière publique et permet d'alimenter la discussion budgétaire au sein de l'assemblée délibérante de la commune. Ce point est d'autant plus notable que, nonobstant la taille modeste de la commune de Salies-du-Salat, cette dernière possède un établissement thermal ainsi qu'un centre de remise en forme, et ce faisant une surface financière supérieure aux communes non thermales de même population. Dans un tel contexte, la tenue de débats d'orientations budgétaires pourrait s'avérer pertinente.

Par ailleurs, du fait de l'ancienneté des infrastructures et d'éventuels travaux à venir dans le cadre d'une remise en état ou d'extension des thermes, une vision pluriannuelle offrirait plus de lisibilité à la stratégie proposée par l'ordonnateur. Selon l'article L. 2311-3 du CGCT, « les dotations budgétaires affectées aux dépenses d'investissement peuvent comprendre des autorisations de programme et des crédits de paiement. Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Elles demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées ». La mise en place de cette vision prospective à moyen terme, adossée aux débats d'orientations budgétaires, assierait la légitimité et la solidité des orientations retenues par le conseil municipal dans le cadre de sa stratégie de soutien et de développement du thermalisme.

Une réflexion sur la mise en place d'un plan pluriannuel d'investissement pourrait être menée en 2018 pour une mise en œuvre à compter de 2019. Il s'agit d'une bonne pratique de gestion, d'autant plus nécessaire que les conditions de financement de la commune ont évolué au cours de la dernière décennie.

2.2.2. Un centre de remise en forme financé par le budget des thermes

La construction du centre de remise en forme a été financée par le biais de plusieurs emprunts contractés auprès de différents établissements bancaires, qui s'élèvent, après examen des documents budgétaires antérieurs à l'ouverture du centre de remise en forme, à 1,69 M€⁸.

tableau 5 : Emprunts inscrits au BA « thermes » et à réaffecter au BA « centre de remise en forme »

Banque	N° de contrat	Date de signature	Montant en €
Crédit agricole	03- T03R2V013PR	21/04/2006	400 000
Caisse d'épargne	04- 6948962	21/04/2006	400 000
Caisse d'épargne	06- 7159668	13/04/2007	300 000
Caisse française de financement local	02- MIN230838EUR/0239	06/05/2005	300 071,47
Caisse française de financement local	05- MON255896EUR	22/02/2008	290 927,22

Source : CRC, d'après BP et CA 2012

La totalité de ces emprunts a été affectée au BA des thermes, venant augmenter artificiellement l'endettement de cet établissement. Au niveau du BA du centre de remise en forme, aucun emprunt n'apparaît. La structure présente donc un endettement nul et des charges financières inexistantes sur la période.

Les emprunts liés au centre de remise en forme figurent cependant dans les annexes du budget qui lui est dédié. Cette présentation n'a pas d'effet budgétaire puisque les comptes ne sont

⁸ Exactement 1 690 998,69 €.

pas impactés. Cette pratique génère une discordance entre les comptes présentés au compte administratif et ses annexes, nuisant ainsi à la qualité comptable des documents. La partie 3.4.2.2 détaille le mécanisme comptable et propose un scénario de réintégration de ces emprunts dans le budget concerné.

2.2.3. La fiabilité des prévisions budgétaires

Les informations contenues dans les comptes administratifs (CA) ne concordent pas systématiquement avec celles retracées dans les comptes de gestion. Ces discordances affectent la fiabilité des comptes.

Le tableau 6 se base sur les comptes administratifs utilisés par la collectivité pour établir ses prévisions budgétaires. Il présente les taux d'exécution des différentes sections du budget principal (BP) ainsi que des trois budgets annexes.

tableau 6 : Taux de réalisation en recettes et en dépenses

<i>BP</i>	2014		2015		2016	
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
Fonctionnement	67,94 %	106,48 %	80,68 %	94,53 %	81,11 %	98,34 %
Investissement	76,82 %	22,42 %	92,28 %	86,25 %	86,59 %	57,05 %
<i>Thermes</i>	2014		2015		2016	
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
Fonctionnement	80,95 %	80,95 %	88,90 %	88,90 %	76,33 %	76,33 %
Investissement	39,78 %	33,92 %	97,94 %	56,31 %	87,99 %	38,44 %
<i>Centre de remise en forme</i>	2014		2015		2016	
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
Fonctionnement	43,84 %	43,84 %	45,81 %	45,81 %	44,35 %	44,36 %
Investissement	-	5,82 %	0,00 %	5,94 %	0,00 %	0,00 %
<i>Résidence hôtelière</i>	2014		2015		2016	
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
Fonctionnement	98,22 %	98,22 %	96,97 %	97,01 %	70,81 %	70,80 %
Investissement	0,00 %	100,00 %	1,25 %	99,82 %	1,14 %	0,00 %

Source : CRC, d'après les comptes administratifs fournis par la commune

De manière générale, le budget principal présente, en section de fonctionnement, des taux de réalisation plutôt satisfaisants tant en recettes qu'en dépenses. Les taux de dépenses d'investissement se situent dans une fourchette entre 77 % et 92 %. En revanche la situation est plus fluctuante dans l'exécution des recettes d'investissement. L'exercice 2014 est relativement atypique en matière de recettes d'investissement puisqu'il présente un taux de réalisation de 22 % qui s'explique par la prévision d'un virement de 778 820 € de la section de fonctionnement vers la section d'investissement (021), qui n'a pu être réalisé en raison d'une situation financière contrainte. Il est relevé en parallèle un taux d'annulation de crédits très élevé sur l'exercice 2014 tant en recettes qu'en dépenses d'investissement.

Pour ce qui concerne les budgets annexes, les taux de réalisation en dépenses et en recettes de fonctionnement semblent satisfaisants. En pratique, les montants des recettes et des dépenses en fonctionnement sont identiques, présentant ainsi des taux de réalisation qui le sont aussi. À titre d'exemple, le BA des thermes prévoit des dépenses à hauteur de 940 591 € en 2016 et des recettes

du même montant ; la réalisation est de 76,33 % soit 717 973 € tant en dépenses qu'en recettes. Cette situation est obtenue par le versement d'une subvention d'équilibre *a posteriori* du BP, dont le montant correspond à l'écart entre les produits de fonctionnement réellement perçus et les charges de fonctionnement inscrites sur l'exercice.

Ce mécanisme conduit l'ordonnateur à clôturer les opérations comptables de manière anticipée, induisant un transfert d'opérations sur l'exercice suivant et altérant la sincérité des comptes. D'autre part, il nuit à la constatation du déficit réel du budget annexe, « dissimulé » par une subvention *ad hoc*. L'ordonnateur devrait mettre fin à ce mécanisme en constatant pour chaque budget le déficit de l'exercice, à reprendre et à couvrir lors de la préparation budgétaire de l'exercice postérieur.

Concernant le centre de remise en forme, en particulier la section d'investissement, la commune n'a réalisé sur la période aucune dépense. De plus, les recettes de fonctionnement prévoient systématiquement des virements de la section de fonctionnement d'environ 250 000 €, qui ne se réalisent jamais dans la mesure où cette section ne dégage aucun excédent. Cette surévaluation systématique des recettes d'investissement entre 2014 et 2016 fragilise la qualité des prévisions budgétaires.

La fiabilité des prévisions budgétaires est très faible sur les budgets annexes, puisqu'une subvention d'équilibre est systématiquement utilisée pour ajuster à l'euro près l'exécution des budgets de fonctionnement en fonction des crédits réellement employés.

3. SITUATION FINANCIÈRE

La commune dispose d'un budget principal et de trois budgets annexes. Le périmètre retenu pour l'analyse financière porte essentiellement sur le budget principal, avec un aperçu de la situation financière de chaque budget annexe suivi d'une analyse consolidée :

tableau 7 : Ressources de fonctionnement

Libellé budget	Libellé de l'organisme	Nomenclature	Recettes de fonctionnement	
			2016 (en €)	%
Budget princ.	SALIES-DU-SALAT	M14	3 066 709	72,96
Budget an.	ETAB THERMAL - SALIES-DU-SALAT	M14	717 973	17,08
Budget an.	RESIDENCE LES SALATINES - SALIES	M14	194 958	4,64
Budget an.	SALINEA CENTRE DE REMISE EN FORME - SALIES-DU-SALAT	M14	223 500	5,32
Total			4 203 139	100,00

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

La situation financière de la collectivité apparaît aujourd'hui fragile : sa capacité d'autofinancement (CAF) brute est négative, son fonds de roulement et sa trésorerie sont en très forte baisse, même si son endettement semble maîtrisé.

3.1. Budget principal : la formation de l'autofinancement

L'excédent brut de fonctionnement est en net recul sur la période avec une CAF constamment négative entre 2012 et 2015, consécutive à une évolution plus rapide des charges de gestion par rapport aux produits. La stabilité des dotations aux amortissements couplée à une CAF brute négative génère un résultat de fonctionnement négatif sur l'ensemble de la période.

Si les charges de gestion se stabilisent entre 2015 et 2016, elles demeurent à un niveau nettement plus élevé qu'en 2012 (de l'ordre de 15 %), les produits de gestion tendant de leur côté à ne plus connaître de croissance.

tableau 8 : Capacité d'autofinancement (fonctionnement courant)

<i>en €</i>	2012	2013	2014	2015	2016	<i>Var. annuelle moyenne</i>
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	1 551 462	1 503 342	1 592 487	1 344 630	1 543 177	-0,1%
+ Ressources d'exploitation	647 045	769 979	813 298	844 236	849 108	7,0%
= Produits "flexibles" (a)	2 198 507	2 273 322	2 405 785	2 188 866	2 392 285	2,1%
Ress. institutionnelles (dotations et participations)	517 952	508 963	516 987	399 060	377 947	-7,6%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'État	127 394	123 558	127 721	118 299	177 895	8,7%
= Produits "rigides" (b)	645 346	632 521	644 708	517 360	555 842	-3,7%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	15 393	0	0	N.C.
= Produits de gestion (a+b+c = A)	2 843 853	2 905 842	3 065 886	2 706 226	2 948 127	0,9%
Charges à caractère général	622 341	685 643	622 444	601 544	520 285	-4,4%
+ Charges de personnel	1 443 389	1 609 711	1 688 702	1 744 287	1 876 528	6,8%
+ Subventions de fonctionnement	115 906	122 065	153 865	178 353	174 193	10,7%
+ Autres charges de gestion	133 673	139 989	135 592	133 104	117 661	-3,1%
= Charges de gestion (B)	2 315 308	2 557 408	2 600 603	2 657 288	2 688 666	3,8%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	528 545	348 434	465 283	48 938	259 461	-16,3%
+/- Résultat financier (réel seulement)	-89 377	-74 634	-66 341	-47 566	-41 940	-17,2%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics (budgets annexes)	478 661	684 332	609 510	410 039	110 598	-30,7%
+/- Autres produits et charges excep. réels	-32 697	-28 542	1 865	1 580	1 752	
= CAF brute	-72 191	-439 074	-208 703	-407 087	108 675	

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

3.1.1. Produits et charges de gestion courante

3.1.1.1. Les produits de gestion

Les produits de gestion ont connu une légère augmentation, passant de 2,84 M€ en 2012 à 2,95 M€ en 2016, soit une croissance annuelle moyenne de 0,9 %, portée essentiellement par les produits flexibles.

Les produits rigides, constitués des ressources institutionnelles et de la fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité, ont connu une évolution contrastée : la contribution à l'effort de redressement à partir de 2014, notamment via la dotation globale de fonctionnement (DGF), représente une perte de ressources de 7,6 % en variation annuelle moyenne, tandis que la fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité a sensiblement augmenté (+ 39,6 % sur la période).

Les produits flexibles quant à eux ont connu une évolution plutôt favorable, avec toutefois un léger fléchissement des ressources fiscales propres, imputable aux recettes liées au casino. En effet, les produits des jeux ont toujours représenté une large part de l'ensemble des recettes communales, générant ainsi une forte dépendance de la commune à l'activité du casino et à son chiffre d'affaires. Pour rappel, l'ouverture du casino de Toulouse a entraîné une forte chute des recettes de l'établissement salésien à partir de 2008⁹.

En revanche, les ressources d'exploitation s'accroissent sensiblement. Leur hausse est essentiellement portée par la progression des ressources liée à la mise à disposition de personnel facturée (+ 51 % sur la période). Le personnel de la commune est pris en charge par le budget principal et fait l'objet d'une réimputation sur chaque budget. Les produits en découlant augmentent logiquement sur le BA du centre de remise en forme (avec son ouverture en 2013). Le budget des thermes connaît en revanche une inflation des effectifs mis à disposition qui ne semble pas correspondre à l'évolution de la fréquentation thermale.

Il convient de souligner le profil particulier de la commune de Salies-du-Salat, pour laquelle les recettes liées au casino représentent plus de 60 % des ressources propres sur la période, relativisant de ce fait le caractère flexible de ces recettes, même si la commune dispose d'une marge de manœuvre substantielle dans la fixation du taux de prélèvement.

tableau 9 : Ressources fiscales propres

<i>en €</i>	2012	2013	2014	2015	2016	<i>Var. annuelle moyenne</i>
Impôts locaux nets des restitutions	430 809	464 467	462 793	426 865	522 734	5,0%
+ Taxes sur activités de service et domaine (dont casino)	1 104 220	1 001 915	1 114 637	878 515	986 416	-2,8%
+ Taxes sur activités industrielles	217	166	0	315	371	14,3%
+ Autres taxes	16 216	36 794	15 057	38 935	33 657	20,0%
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	1 551 462	1 503 342	1 592 487	1 344 630	1 543 177	-0,1%

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

tableau 10 : Prélèvements sur les produits des jeux du casino

<i>en €</i>	2012	2013	2014	2015	2016	<i>Var. annuelle moyenne</i>
Prélèvements sur les produits des jeux	1 090 634	986 856	1 100 409	865 093	972 680	-1,74%

Source : CRC, d'après les comptes administratifs de la commune

⁹ De 12,8 M€ en 2007 à 6,6 M€ en 2008.

tableau 11 : Ressources d'exploitation

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Domaine et récoltes	2 540	4 613	2 859	3 601	2 985	4,1%
+ Travaux, études et prestations de services	46 666	42 991	42 959	34 801	34 647	-7,2%
+ Mise à disposition de personnel facturée	482 549	619 868	656 584	734 789	727 924	10,8%
<i>Dont BA Thermes</i>	<i>368 355</i>	<i>379 480</i>	<i>407 100</i>	<i>451 297</i>	<i>422 975</i>	<i>3,5%</i>
<i>Dont BA Salinea centre de remise en forme</i>	<i>5 634</i>	<i>142 847</i>	<i>138 135</i>	<i>129 599</i>	<i>145 115</i>	<i>125,3%</i>
<i>Dont BA Résidence des Salatines</i>	<i>108 561</i>	<i>97 541</i>	<i>111 349</i>	<i>103 414</i>	<i>108 073</i>	<i>-0,1%</i>
<i>Dont office de tourisme</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>50 479</i>	<i>51 761</i>	<i>-</i>
= Ventes diverses, produits des services (a)	531 755	667 471	702 402	773 190	765 555	9,5%
+ Revenus locatifs et redevances	115 289	102 508	110 896	71 047	83 552	-7,7%
= Autres produits de gest. courante (b)	115 289	102 508	110 896	71 047	83 552	-7,7%
= Ressources d'exploitation (a+b)	647 045	769 979	813 298	844 236	849 108	7%

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

3.1.1.2. Les charges de gestion

Les charges de gestion se sont sensiblement accrues, avec une augmentation de 373 358 € entre 2012 et 2016, soit une variation annuelle moyenne de + 3,8 %, plus rapide que celle des produits. Les charges de personnel et les subventions de fonctionnement constituent les principaux postes de dépenses ayant alimenté cette hausse (cf. tableau 12).

tableau 12 : Charges de gestion

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	622 341	685 643	622 444	601 544	520 285	-4,4%
+ Charges de personnel	1 443 389	1 609 711	1 688 702	1 744 287	1 876 528	6,8%
+ Subventions de fonctionnement	115 906	122 065	153 865	178 353	174 193	10,7%
+ Autres charges de gestion	133 673	139 989	135 592	133 104	117 661	-3,1%
= Charges de gestion	2 315 308	2 557 408	2 600 603	2 657 288	2 688 666	3,8%

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

Les charges de personnel de la commune progressent de 433 139 € sur la période, et représentent 69 % des charges de fonctionnement en 2016. Elles se situent au-dessus de la moyenne de la strate durant la période sous revue, soit trois fois plus que la strate en 2015. Une évolution, toutefois, à mettre en relation avec la stagnation de l'activité thermale de la commune.

tableau 13 : Charges de personnel

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Charges de personnel	1 443 389	1 609 711	1 688 702	1 744 287	1 876 528	6,8%
- Produits issus de la refacturation des charges de personnel par la commune aux BA	482 549	619 868	656 584	734 789	727 924	10,8%
= Charges de personnel nettes des refacturations	960 840	989 843	1 032 118	1 009 498	1 148 604	4,6%

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

Après retraitement, pour tenir compte de la mise à disposition de personnel refacturé du BP vers les différents BA, les charges de personnel augmentent de 4,6 % en variation annuelle moyenne sur le BP, soit 187 k€. Dans le même temps, les charges de personnel des BA augmentent de presque 11 % en variation annuelle moyenne, soit 245 k€, principalement en raison de

l'ouverture du centre de remise en forme mais aussi, dans une moindre mesure, de l'inflation de la masse salariale sur les thermes.

Les charges à caractère général ont quant à elles diminué de 102 k€, grâce à un effort sur les frais de publicité, publications et relations publiques, mais aussi des impôts et taxes.

Les charges financières ont connu une évolution très favorable, passant de 89 k€ en 2012 à 42 k€ en 2016, en partie liée à un endettement de moins en moins important et aux diverses restructurations de dettes opérées. Elles restent néanmoins nettement supérieures à la moyenne de la strate.

Hormis les charges de personnel, la volonté de maîtrise des dépenses évoquée par l'ordonnateur semble se concrétiser.

3.1.2. Une capacité d'autofinancement nette négative

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) reste positif sur la période. L'exercice 2015 est marqué par l'amplification de la contribution à l'effort de redressement initiée par l'État, mais aussi par une baisse significative des ressources fiscales propres.

La CAF brute est négative quasiment en permanence jusqu'en 2015, quand elle devrait de façon souhaitable être *a minima* supérieure à un dixième des produits de gestion et couvrir l'annuité de la dette. La CAF nette est négative sur la totalité de la période.

tableau 14 : EBF et CAF

<i>en €</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	528 545	348 434	465 283	48 938	259 461	-16,3%
+/- Résultat financier (réel seulement)	-89 377	-74 634	-66 341	-47 566	-41 940	-17,2%
- Subventions exceptionnelles versées aux budgets annexes	478 661	684 332	609 510	410 039	110 598	-30,7%
+/- Autres produits et charges excep. réels	-32 697	-28 542	1 865	1 580	1 752	N.C.
= CAF brute	-72 191	-439 074	-208 703	-407 087	108 675	N.C.
- Annuité en capital de la dette	299 032	306 542	331 142	140 700	143 322	1 220 739
= CAF nette ou disponible (C)	-371 223	-745 616	-539 845	-547 788	-34 647	

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

3.2. Financement de l'investissement

Les dépenses d'investissement sont en retrait par rapport à la strate. Elles sont financées essentiellement par prélèvement sur le fonds de roulement.

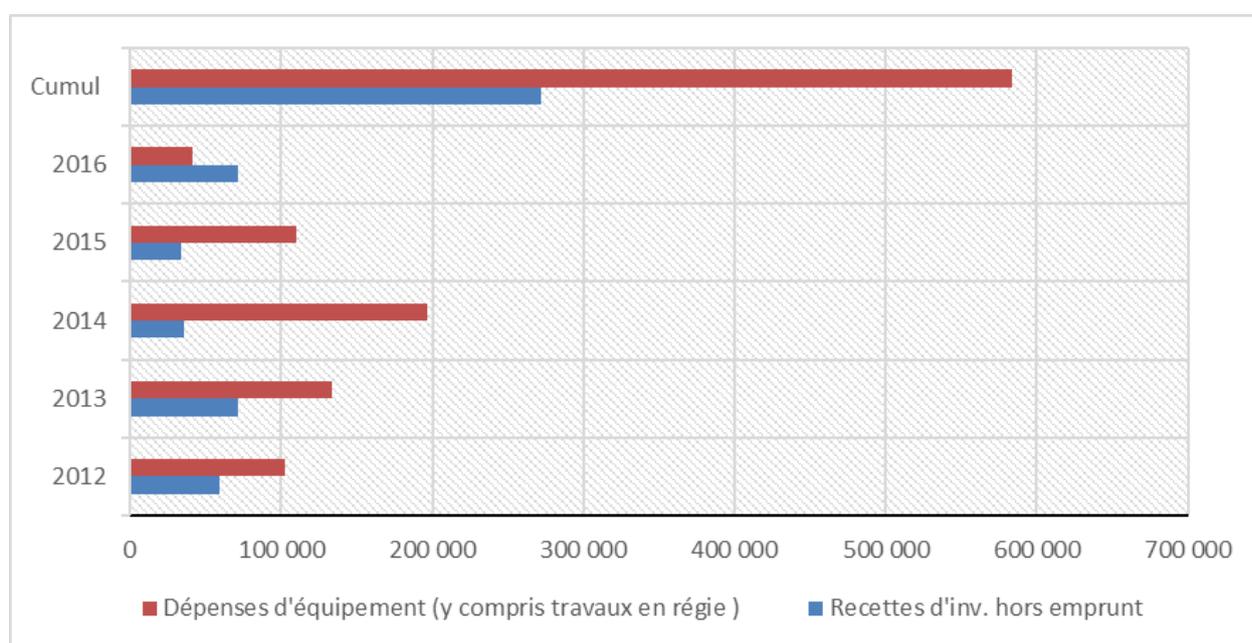
3.2.1. Recettes d'investissement et dépenses d'équipement

Les recettes d'investissement hors emprunt, après avoir baissé entre 2013 et 2015, repartent à la hausse en 2016, en grande partie grâce aux recettes provenant du fonds de compensation de la TVA en fin de période.

Les dépenses d'équipement, très en retrait par rapport à la moyenne de la strate sur l'ensemble de la période (157 €/hab. contre 254 €/hab. en 2015), apparaissent généralement supérieures aux recettes d'investissement hors emprunt, notamment en 2014. Les dépenses d'équipement ont fortement baissé en 2016, et ont concerné l'acquisition de matériel (10 629 €), les installations et agencement (6 333 €), le cimetière (1 596 €), et l'abattage des platanes (22 326 €).

L'ordonnateur a précisé en réponse que la situation financière de la commune l'avait conduit à ajourner le programme d'investissement sur les trois derniers exercices, sauf en matière d'hygiène et de sécurité.

graphique 1 : Évolution des dépenses d'équipement relatives aux recettes d'investissement (hors emprunt)



Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

3.2.2. Le financement propre disponible et le besoin de financement

Le financement propre disponible apparaît inexistant (puisque négatif) jusqu'en 2015, en raison d'une épargne nette négative, et donc insuffisant pour couvrir les dépenses d'équipement de l'exercice 2016. Cela se traduit par un besoin de financement sur l'ensemble de la période, particulièrement élevé entre 2013 et 2014.

La commune, pour compenser ce décalage entre ses ressources propres et ses besoins en financement, a pu recourir aux excédents des exercices précédents, notamment en mobilisant son fonds de roulement. Elle n'a dû recourir à l'emprunt que sur l'exercice 2013.

tableau 15 : Ressources et emplois d'investissement

<i>en €</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Moyenne période
= CAF nette ou disponible (C)	-371 223	-745 616	-539 845	-547 788	-34 647	-447 824
TLE et taxe d'aménagement	8 786	7 859	676	2 016	3 691	4 606
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	28 471	28 231	13 597	20 104	64 679	31 016
+ Subventions d'investissement reçues	22 120	30 902	20 093	2 622	2 777	15 703
+ Produits de cession	0	4 450	1 501	9 100	0	3 010
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	59 337	71 442	35 867	33 842	71 147	53 075
= Financement propre disponible (C+D)	-311 846	-674 174	-503 977	-513 946	36 500	-413 899
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	102 110	133 210	196 970	109 992	40 884	116 633
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	0	2 779	0	201 031	0	40 762
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	0	0	0
- Participations et inv. financiers nets	0	0	0	0	0	0
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	22 160	18 503	16 252	9 253	0	13 234
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-436 115	-828 665	-717 200	-834 223	-4 384	-596 118
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	9 628	-290 988	281 360	0	0
- Reprise sur excédents capitalisés	22 743	0	0	0	0	4 549
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-458 858	-819 037	-1 008 187	-552 863	-4 384	-596 118
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	125 000	0	0	0	25 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-458 858	-694 037	-1 008 187	-552 863	-4 384	-543 666

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

Au final, la situation financière du budget de la commune est, au-delà d'un niveau important des charges de personnel, grevée par son soutien aux budgets annexes. En effet, avec une CAF brute négative et des recettes d'investissement hors emprunts de faible ampleur face à des dépenses d'équipement qui progressent, la commune connaît un important besoin de financement. Si elle a limité son recours aux emprunts nouveaux, en revanche, elle a fortement sollicité son fonds de roulement (cf. *infra* tableau 16).

3.3. La situation bilancielle

L'équilibre financier apparaît stable sur l'ensemble de la période sous revue, mais tend à se dégrader en raison notamment de l'épuisement du fonds de roulement.

3.3.1. La dette

La structure de dette de la commune, au 31 décembre 2016, est constituée principalement de contrats d'emprunts à taux fixe.

L'encours de dette du budget principal a sensiblement diminué, s'établissant à 1,16 M€ en 2016 contre 2,16 M€ au 1^{er} janvier 2012, soit une baisse annuelle moyenne de 14,5 %. Cette

volonté de désendettement fait que, sur la période, la commune a procédé à plus de remboursement d'annuité en capital de la dette (1 220 739 €) qu'à de nouveaux emprunts (125 000 €). Ainsi, la commune, au titre du budget principal, est désormais à un niveau d'endettement par habitant comparable à celui de sa strate (600 €/habitant).

Le poids de la dette – mesuré par le ratio annuité de dette / produits de fonctionnement – a été divisé par deux, passant de 13,66 % en 2012 à 6,28 % en 2016, en raison des amortissements d'emprunt de moins en moins importants et de la baisse significative des charges financières.

Dans une stratégie de gestion active de sa dette, la commune a procédé au réaménagement de plusieurs contrats d'emprunt, pour son budget principal comme pour ses budgets annexes. C'est ainsi qu'en 2015 elle a pu se refinancer auprès de la Caisse française de financement locale, à hauteur de 827 339 €, et ce au taux fixe de 3,36 %.

Le réaménagement de la dette va cependant rallonger les durées de remboursement des emprunts, l'endettement global de la commune, incluant les budgets annexes, étant désormais supérieur à 2 M€, avec un endettement par habitant qui atteint 1 200 €.

3.3.2. Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement est positif sur l'ensemble de la période mais se dégrade fortement d'année en année. Il s'établit à 524 k€ en 2016 contre 2,75 M€ en 2012, et ce en raison d'une forte mobilisation pour couvrir les besoins de financement récurrents de la commune. L'excédent de ressources disponible de la commune passe en dessous de la moyenne de la strate en 2016, après une période de grande aisance financière.

La commune fait face à un décalage entre le rythme de ses encaissements et celui de ses décaissements, se traduisant par un besoin en fonds de roulement (BFR) régulièrement positif sur l'ensemble de la période, excepté en 2015.

L'importante trésorerie, accumulée jusqu'en 2008 à partir des prélèvements sur les produits des jeux du casino, s'est épuisée au cours de la période 2012-2016.

Elle ne représente plus que 44 jours en 2016, contre 415 jours en 2012. Cette tendance baissière n'est pas durablement soutenable sur les exercices suivants.

tableau 16 : Équilibre financier de la commune

<i>au 31 décembre en €</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	2 747 208	2 089 456	1 081 269	528 406	524 022	-33,9%
- Besoin en fonds de roulement global	12 940	106 112	95 353	-76 216	193 445	96,6%
= Trésorerie nette	2 734 268	1 983 344	985 916	604 622	330 578	-41,0%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>415</i>	<i>275</i>	<i>135</i>	<i>81,6</i>	<i>44</i>	

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

3.4. Situation financière consolidée

3.4.1. Les budgets annexes

Un retraitement a été opéré sur le principe d'affectation de la dette, aux fins de distinction entre la part revenant au financement des thermes et celle allouée à la construction du centre de remise en forme. Ainsi, les développements suivants feront état de la situation avant retraitement (telle qu'indiquée dans les comptes), et après retraitement (régularisation de la dette et des immobilisations).

3.4.1.1. Le budget annexe « thermes »

La performance financière globale de ce budget annexe est biaisée par le versement d'une subvention d'équilibre annuelle provenant du budget principal, et surtout par l'erreur d'imputation de contrats d'emprunts déjà évoquée.

tableau 17 : Budget annexe des « thermes »

<i>en €</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Ressources d'exploitation	563 178	565 086	610 164	597 994	637 056	3,1%
= Produits "flexibles" (a)	563 178	565 086	610 164	597 994	637 056	3,1%
Ressources institutionnelles (dotations et participations) - subvention d'équilibre	324 065	342 091	353 299	251 957	70 917	-31,6%
= Produits "rigides" (b)	324 065	342 091	353 299	251 957	70 917	-31,6%
= Produits de gestion (a+b+c = A)	887 243	907 177	963 463	849 950	707 973	-5,5%
Charges à caractère général	312 558	366 930	398 318	254 766	261 966	-4,3%
+ Charges de personnel	368 355	379 480	407 100	451 275	423 213	3,5%
+ Autres charges de gestion	449	0	0	3 733	0	-100,0%
= charges de gestion (b)	681 362	746 410	805 418	709 775	685 179	0,1%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	205 880	160 767	158 046	140 176	22 794	-42,3%
+/- Résultat financier (réel seulement)	-63 114	-63 072	-59 513	-48 199	-32 794	-15,1%
+/- Résultat financier (après retraitement)	-7 556	-9 836	-10 181	-6 810	-4 988	-15,0%
+/- Autres produits et charges excep. réels	-286	0	341	0	10 000	N.C.
= CAF brute	142 480	97 695	98 874	91 977	0	-100,0%
= CAF brute (après retraitement de la dette)	198 038	150 931	148 206	133 366	17 806	-15,0%
- Dotations nettes aux amortissements	143 121	98 337	98 874	93 259	0	-100,0%
- Dotations nettes aux provisions	0	0	0	0	0	N.C.
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	641	641	0	1 282	0	-100,0%
= Résultat section de fonctionnement	0	0	0	0	0	-12,8%
= Résultat section de fonct. (après retraitement)	55 558	53 236	49 332	41 389	17 806	-24,8%
- Annuité en capital de la dette	14 935	23 587	24 223	13 936	7 814	-15,0%
= CAF nette ou disponible (C)	183 103	127 344	123 983	119 430	9 992	-51,7%

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

La situation financière est marquée par une diminution des produits de gestion, provenant notamment de la baisse sensible des participations de la commune sous forme de subventions. Les charges de gestion progressent sous l'effet des charges de personnel (en l'absence pourtant de croissance d'activité notable). L'ensemble se traduit par un effondrement de la CAF qui a pour conséquence un financement des investissements par la mobilisation du fonds de roulement. La dette a tendance à diminuer, mais reste encore à un niveau important.

Le tableau 18 permet de constater une forte diminution de l'encours de dette, après retraitement.

tableau 18 : Encours de dette retraité du budget annexe des thermes

<i>en €</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes au 1er janvier	1 535 225	1 537 386	1 427 229	1 312 460	1 227 622	-5,4%
<i>Encours de dettes au 1er janvier (Après retraitement)</i>	<i>350 000</i>	<i>435 065</i>	<i>411 478</i>	<i>387 255</i>	<i>204 842</i>	
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	97 839	110 157	114 769	84 838	56 318	-12,9%
<i>- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt) (Après retraitement)</i>	<i>14 935</i>	<i>23 587</i>	<i>24 223</i>	<i>13 936</i>	<i>7 814</i>	
= Encours de dette au 31 décembre	1 537 386	1 427 229	1 312 460	1 227 622	1 171 304	-6,6%
<i>= Encours de dette au 31 décembre (Après retraitement)</i>	<i>435 065</i>	<i>411 478</i>	<i>387 255</i>	<i>204 842</i>	<i>197 028</i>	

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

Après retraitement, l'équilibre financier de ce budget annexe devient préoccupant du fait d'un fonds de roulement net global négatif et d'une trésorerie négative sur l'ensemble de la période.

3.4.1.2. Le budget annexe de la résidence « Les Salatines »

La situation financière apparaît stable jusqu'en 2016. La réduction importante, en fin de période, de la subvention versée annuellement par le budget principal, permet de constater que cette activité est proche d'un point d'équilibre, obtenu exclusivement sur la base des redevances payées par les usagers.

tableau 19 : Budget annexe de la résidence « Les Salatines »

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. moy. annuelle
Ressources d'exploitation	148 660	154 727	148 629	173 224	188 845	6,2%
= Produits "flexibles" (a)	148 660	154 727	148 629	173 224	188 845	6,2%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	126 102	107 226	125 897	98 819	6 112	-53,1%
= Produits "rigides" (b)	126 102	107 226	125 897	98 819	6 112	-53,1%
Produits de gestion (a+b+c = A)	274 762	261 953	274 527	272 043	194 958	-8,2%
Charges à caractère général	105 433	105 866	104 851	110 597	86 774	-4,8%
+ Charges de personnel	108 561	97 541	111 349	103 414	108 149	-0,1%
+ Autres charges de gestion	719	107	1	0	0	-100,0%
= Charges de gestion (B)	214 713	203 514	216 201	214 010	194 923	-2,4%
Excédent brut de fonct. (A-B)	60 049	58 439	58 326	58 033	35	-84,5%
+/- Résultat financier (réel seulement)	-2 005	0	0	0	0	-100,0%
+/- Autres produits et charges excep. réels	0	0	-622	0	-136	
= CAF brute	58 044	58 439	57 704	58 033	-102	N.C.
- Dotations nettes aux amortissements	58 044	58 439	57 704	57 931	0	-100,0%
- Dotations nettes aux provisions	0	0	0	0	0	
= Résultat section de fonct.	0	0	0	102	-102	
Encours de dettes au 1 ^{er} janvier	46 350	0	0	0	0	
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	46 350	0	0	0	0	
= Encours de dette au 31 décembre	0	0	0	0	0	

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

3.4.1.3. Le budget annexe du centre de remise en forme spa - thermoludisme

La construction du centre de remise en forme, ouvert en 2013, n'a fait appel à aucun partenaire public et n'a fait l'objet d'aucune demande de subvention. Son financement, pour un montant estimé à 1,6 M€¹⁰, a été principalement couvert par des emprunts (notamment auprès du Crédit agricole, de la Caisse d'épargne et de la Caisse française de financement local). Cette opération est intervenue alors que la commune se trouvait dans une situation financière fragile et soutenue artificiellement par le recours à une trésorerie accumulée par le passé.

La situation budgétaire évolue en « dents de scie », marquée par des hausses et des baisses simultanées des produits et charges de gestion, avec une CAF brute et une CAF nette positives entre 2013 et 2015.

Avant réaffectation des dotations aux amortissements et de l'endettement, il apparaît que cette activité, débutée fin 2012 (ce qui explique le faible chiffre d'affaires sur la période) connaît à la fois une croissance dynamique et parvient à se rapprocher d'un certain équilibre avec un niveau modéré de subvention par le budget principal.

Après retraitement de la dette, la situation bilancielle apparaît à l'équilibre, avec un fonds de roulement et une trésorerie en baisse mais positive. L'encours de dette diminue. En revanche, le fonctionnement de la structure est grevé par un résultat financier très déficitaire en raison notamment du poids important des charges d'intérêt. L'ordonnateur a manifesté sa volonté de solliciter des subventions auprès de la région¹¹, dans le but de soutenir l'activité thermale

¹⁰ D'après les contrats d'emprunts, figurant – anormalement – dans les comptes du BA « thermes ».

¹¹ Demande de subvention relative au financement de la stratégie de communication « Salinée Thermes ».

(diversification et investissement), ce qui pourrait permettre de stabiliser la situation financière de ce SPIC.

tableau 20 : Budget annexe du centre de remise en forme

<i>en €</i>	2012	2013	2014	2015	2016
Ressources d'exploitation	773	95 776	112 879	153 020	189 108
= Produits "flexibles" (a)	773	95 776	112 879	153 020	189 108
Ressources institutionnelles (dotations et participations) (c)	28 494	235 014	130 313	59 263	33 569
= Produits "rigides" (b)	28 494	235 014	130 313	59 263	33 569
= Produits de gestion (a+b = A)	29 267	330 790	243 192	212 283	222 677
<i>Pour information : part des subventions sur les produits de gestion</i>	<i>97%</i>	<i>71%</i>	<i>54%</i>	<i>28%</i>	<i>15%</i>
Charges à caractère général	22 950	174 285	88 006	67 311	78 165
+ Charges de personnel	5 634	142 863	138 136	129 654	145 334
+ Autres charges de gestion	684	53	1 796	0	0
= Charges de gestion (B)	29 267	317 200	227 937	196 965	223 500
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	0	13 590	15 255	15 319	-822
+/- Résultat financier (réel seulement)	0	-138	0	0	0
+/- Résultat financier (réel seulement) <i>(Après retraitement)</i>	-55 738	-53 296	-49 527	-42 874	-43 504
+/- Autres produits et charges excep. réels	0	0	0	-64	822
= CAF brute	0	13 452	15 255	15 255	0
= CAF brute <i>(Après retraitement)</i>	-55 738	-39 706	-34 272	-27 555	-44 326
- Dotations nettes aux amortissements	0	13 452	15 255	15 255	0
- Dotations nettes aux amortissements <i>(Après retraitement)</i>	0	39 436	41 239	39 789	39 789
- Dotations nettes aux provisions	0	0	0	0	0
= Résultat section de fonctionnement	0	0	0	0	0
= Résultat section de fonctionnement (Après retraitement) (d)	-55 738	-79 142	-75 511	-67 344	-84 115
<i>Subvention nécessaire pour parvenir à un équilibre théorique (c-d)</i>	84 232	314 156	205 824	126 607	117 684
Pondération de cette subvention dans les produits de gestion [(c-d) / (A-d)]	99%	77%	65%	45%	38%

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

Comme l'indique le tableau 20 dans sa dernière ligne, et après retraitement des erreurs d'imputation, l'équilibre financier de ce budget annexe ne peut être atteint que par le versement d'une subvention représentant encore en 2016 plus d'un tiers de l'ensemble des ressources tirées de cet équipement.

L'endettement de ce budget annexe est à fin 2016 proche de 1 M€, ce qui devrait peser durablement sur son équilibre (cf. tableau 21). À défaut d'une hausse du chiffre d'affaires ou de recours à un financement extérieur, la stratégie de diversification engagée par la commune apparaît fragile.

tableau 21 : Encours de dette retraitée du budget annexe du centre de remise en forme

en €	2012	2013	2014	2015	2016
Encours de dettes du au 1 ^{er} janvier	0	0	0	0	0
Encours de dettes au 1 ^{er} janvier (après retraitement)	1 352 274	1 268 893	1 181 826	1 090 907	1 045 011
- Annuité en capital de la dette	0	0	0	0	0
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt) (après retraitement)	83 381	87 067	90 919	94 240	82 062
= Encours de dette au 31 décembre	0	0	0	0	0
= Encours de dette au 31 décembre (après retraitement)	1 268 893	1 181 826	1 090 907	965 011	962 949

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

Des perspectives techniques et réglementaires existent toutefois pour permettre d'équilibrer ce budget, dont certaines sont déjà identifiées par la municipalité, comme par exemple :

- la prospection de professionnels du secteur (passage en délégation de service public) ;
- la recherche de financements externes (subventions) ;
- la mise en place de projets innovants, pour accueillir une clientèle située au-delà de l'actuel bassin de chalandise ;
- la maîtrise des charges, en particulier de personnel ;
- la mobilisation des dispositions de l'article L. 2224-2 du CGCT.

3.4.2. Analyse financière consolidée

3.4.2.1. Le résultat consolidé

La variabilité des recettes et dépenses pèse sur le résultat consolidé. Sur la période, les recettes (+ 2,2 %) progressent plus rapidement que les dépenses (+ 0,7 %). Report inclus, le résultat consolidé est positif sur l'ensemble de la période sous revue, mais il connaît une forte baisse en fin de période.

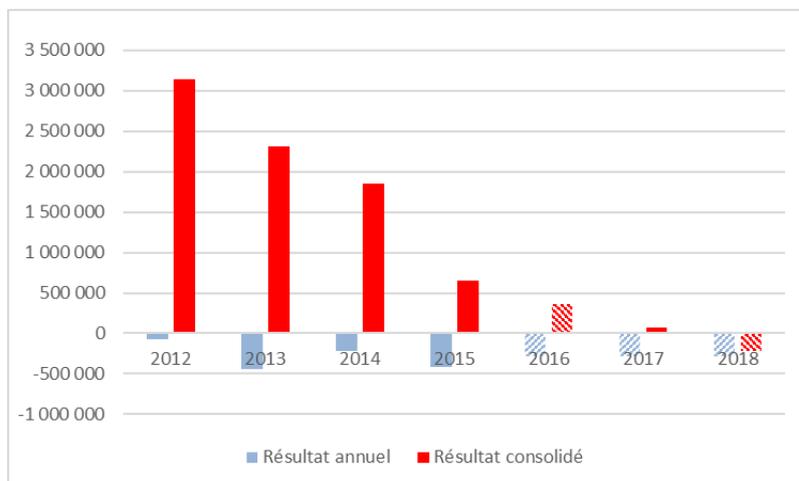
tableau 22 : Évolution du résultat consolidé (2012-2016)

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. moy. annuelle
Fonctionnement						
Recettes agrégées	4 097 311	4 515 303	4 742 458	4 259 244	4 203 139	0,6%
- Recettes et dépenses réciproques	961 211	1 304 200	1 266 095	1 094 348	786 760	-4,9%
= Recettes consolidées, tous budgets (A)	3 136 100	3 211 103	3 476 363	3 164 896	3 416 379	2,2%
Dépenses agrégées	4 175 619	4 960 493	4 957 278	4 672 347	4 094 566	-0,5%
- Recettes et dépenses réciproques	961 211	1 304 200	1 266 095	1 094 348	786 760	-4,9%
= Dépenses consolidées, tous budgets (B)	3 214 408	3 656 294	3 691 183	3 577 999	3 307 805	0,7%
Résultat de l'exercice, tous budgets (A-B)	-78 308	-445 191	-214 820	-413 103	108 573	N.C.
+ Report	3 217 044	2 760 751	2 066 714	1 058 526	528 508	-36,3%
= Résultat consolidé de l'exercice	3 138 737	2 315 560	1 851 894	645 424	637 081	-32,9%

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

L'analyse du résultat consolidé sur la période 2012-2015 montre que la commune a vécu sur les « réserves » accumulées par le passé. Cette situation n'est pas soutenable dans la durée, comme le montre le graphique suivant :

graphique 2 : Projection* du résultat consolidé 2016-2018 selon la tendance 2012-2015



Source : CRC, d'après Anafi

* La projection se fait sur la base d'un résultat annuel de l'exercice de - 288 000 €.

Le résultat de l'exercice 2016 est redevenu positif (+ 108 k€), et s'est démarqué de la tendance observée sur 2012-2015, ce qui demande à être confirmé dans la durée.

3.4.2.2. L'endettement

L'encours de dette consolidée diminue sensiblement, passant de 3,39 M€ en 2012 à 2,18 M€ en 2016, grâce à un rythme de désendettement important. La dette du centre de remise en forme, qui représente 44 % de l'encours agrégé en 2016, a peu diminué sur la période.

tableau 23 : Dette consolidée

en €	2012	2013	2014	2015	2016
Encours BP au 31/12/N	1 838 280	1 653 708	1 306 314	1 156 361	1 013 038
+ Encours BA centre de remise en forme	1 268 893	1 181 826	1 090 907	965 011	962 949
+ Encours BA thermes	435 065	411 478	387 255	204 842	197 028
+ Encours BA Salatines	0	0	0	0	0
= Encours de la dette agrégée	3 391 139	3 080 937	2 618 775	2 383 982	2 184 342
/ CAF brute consolidée tous budgets	128 333	-269 487	-36 870	-241 823	108 573
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)	26,42	N.A	N.A	N.A	20,12
/ CAF brute du budget principal	-72 191	-439 074	-208 703	-407 087	108 675
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute du BP)	N.A	N.A	N.A	N.A	20,10

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

La CAF est redevenue positive en fin de période, et permet d'afficher une capacité de désendettement de plus de 20 ans, très élevée.

3.4.3. Les marges de manœuvre de la collectivité

Les collectivités peuvent soit augmenter les recettes de fonctionnement par le levier fiscal ou les recettes d'équipement par l'emprunt, ou diminuer les dépenses. Le fonds de roulement peut aussi permettre d'ajuster l'équilibre financier.

3.4.3.1. Une fiscalité plus faible que la moyenne nationale

Le produit des impositions directes par rapport à la population, en nette progression sur la période, est plus faible que la moyenne nationale (238 €/hab. contre 300 €/hab. en 2015). Quoiqu'ayant légèrement augmenté, les taux restent en dessous de la strate. La commune pratique une politique d'abattement sur la taxe d'habitation plus avantageuse que la moyenne de la strate (presque trois fois plus que la moyenne de la strate). Au regard de son taux de logements vacants deux fois plus élevé¹² que la moyenne nationale, elle pourrait assujettir¹³ les logements vacants à la taxe d'habitation pour la part communale.

La commune pourrait donc au besoin utiliser le levier fiscal, et particulièrement la fiscalité ménage, dont le taux est inférieur au taux moyen de la strate en 2015.

3.4.3.2. Des charges de structure à maîtriser

En dépit d'une diminution sensible des charges financières, le ratio de charges de structure augmente, en raison de la progression de celles de personnel. Ces dernières représentent 69 % des charges de fonctionnement en 2016, tandis que la moyenne de la strate est de 42 %¹⁴ en 2015. Une stratégie de réduction des coûts de fonctionnement, notamment les charges de personnel, constitue le second levier dont dispose la commune.

tableau 24 : Ratio de rigidité des charges structurelles

<i>en €</i>	2012	2013	2014	2015	2016
Charges personnel	1 443 389	1 609 711	1 688 702	1 744 287	1 876 528
Charges financières	89 377	74 634	66 341	47 566	41 940
TOTAL (A)	1 532 765	1 684 345	1 755 043	1 791 853	1 918 468
Charges de gestion (B)	2 315 308	2 557 408	2 600 603	2 657 288	2 688 666
Ratio de structure (A/B)	66,2%	65,9%	67,5%	67,4%	71,4%

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

Depuis 2008, le casino a subi les conséquences de la concurrence d'un nouvel établissement implanté à Toulouse (cf. *infra* § 6). Ses recettes ont connu une chute marquée, se traduisant pour la commune par une réduction des deux-tiers des produits de la fiscalité spécifique à ce type d'entreprise. Les charges de fonctionnement n'ont pas baissé dans les mêmes proportions, puisqu'elles sont passées de 3 230 000 € en 2007 à 2 969 000 € en 2008. À compter de cette date, le résultat comptable de fonctionnement est devenu négatif. Sur la période 2012-2015, la commune a donc consommé les excédents accumulés.

¹² Source : Observatoire des territoires.

¹³ En vertu de l'article 1407 bis du code général des impôts.

¹⁴ Source : Bercycolloc - exercice 2015.

3.4.3.3. Le prélèvement sur le produit des jeux du casino

Le taux de prélèvement de la commune sur le produit des jeux est réduit. En 2016, en référence au tableau suivant émanant des services de la DGFIP, le ratio « prélèvement / produit des jeux » n'était que de 7,19 %, contre environ 12 % pour les établissements comparables. La part du prélèvement au titre du cahier des charges de la DSP est faible.

tableau 25 : Produit des jeux prélevé par les communes dans les casinos dont le produit brut réel des jeux est compris entre 11 et 15 M€

CASINOS	PRODUIT BRUT REEL DES JEUX TOTAL (JEUX DE TABLE, JEUX DES MACHINES A SOUS*)			PRELEVEMENTS AU PROFIT DES COMMUNES (2)			Ratio Total prélevé/Produit brut réel total des jeux
	2015	2014	% d'évolution	Part de prélèvement progressif	Prélèvement au titre du cahier des charges	TOTAL	
060882 - palais de la méditerranée	15 054 169,28	14 756 069,57	2,02 %	517 599,00	1 490 381,00	2 007 980,00	13,34 %
831181 - GRAND CASINO	14 971 066,00	14 986 626,27	-0,10 %	523 003,00	1 451 077,00	1 974 080,00	13,19 %
173061 - Casino BARRIERE de ROYAN	14 908 801,65	15 159 157,57	-1,65 %	523 317,00	1 372 421,00	1 895 738,00	12,72 %
862071 - Casino de LA ROCHE-POSAY	14 393 349,66	14 269 447,25	0,87 %	177 990,00	836 274,00	1 014 264,00	7,05 %
783511 - Grand Casino du Havre	14 384 709,04	13 607 654,09	5,71 %	487 993,00	1 406 181,00	1 894 174,00	13,17 %
851942 - CASINO DES PINS	14 368 370,60	13 812 379,99	4,03 %	501 103,00	1 388 431,00	1 889 534,00	13,15 %
440551 - Casino de LA BAULE-ESCOUBLAC	14 343 406,21	13 947 401,36	2,84 %	458 298,00	1 294 500,00	1 752 798,00	12,22 %
660371 - Casino de CANET-EN-ROUSSILLON	14 131 079,75	14 411 870,16	-1,95 %	484 355,00	1 015 083,00	1 499 438,00	10,61 %
301331 - Casino du GRAU-DU-ROI	13 663 321,00	13 104 800,00	4,26 %	470 792,00	1 320 836,00	1 791 628,00	13,11 %
173001 - Casino du MAIL	13 591 886,70	12 932 369,84	5,10 %	460 075,00	1 315 339,00	1 775 414,00	13,06 %
742431 - Casino de SAINT-JULIEN	13 519 025,45	11 795 325,97	14,61 %	445 845,00	1 333 490,00	1 779 335,00	13,16 %
614831 - Casino de BAGNOLES-DE-L'ORNE	13 440 496,79	13 239 530,21	1,52 %	360 751,00	1 028 131,00	1 388 882,00	10,33 %
974151 - Casino de SAINT-GILLES	13 195 444,99	12 250 410,92	7,71 %	443 994,00	1 260 302,00	1 704 296,00	12,92 %
343241 - Casino de VALRAS-PLAGE	12 715 138,29	12 574 551,19	1,12 %	433 665,00	1 103 362,00	1 537 027,00	12,09 %
144881 - Casino d'OUISTREHAM	12 583 421,88	12 206 542,78	3,09 %	430 454,00	1 214 165,00	1 644 619,00	13,07 %
890091 - Casino de BANDOL	12 540 597,15	12 330 560,94	1,70 %	423 699,00	1 217 321,00	1 641 020,00	13,09 %
341921 - Casino de PALAVAS-LES-FLOTS	12 386 154,77	11 622 101,46	6,57 %	412 653,00	1 206 976,00	1 619 629,00	13,08 %
250561 - Casino de BESANCON	11 959 392,93	11 547 518,58	3,57 %	394 776,00	1 163 382,00	1 558 158,00	13,03 %
315231 - Casino de SALIES-DU-SALAT	11 947 448,51	12 498 557,78	-4,41 %	230 069,00	629 531,00	859 600,00	7,19 %
340031 - Casino du CAP d'AGDE	11 384 553,46	11 956 400,21	-4,78 %	386 871,00	1 022 834,00	1 409 705,00	12,38 %
060041 - EDEN BEACH CASINO	11 178 240,10	11 966 954,60	-6,59 %	355 586,00	1 077 977,00	1 433 563,00	12,82 %
740101 - Casino d'Annecy-Impérial Palace	11 116 038,83	11 702 947,37	-5,02 %	368 682,00	825 878,00	1 194 560,00	10,75 %

Source : DGFIP

La commune pourrait prélever une ressource plus importante sur l'établissement, sans pour autant mettre en danger sa stabilité financière.

Cette évolution pourrait s'envisager sous deux angles, dans le cadre d'une révision de la DSP et dans le respect des dispositions du CGCT :

- une modification des taux et tranches de prélèvement de l'article 3 du contrat de DSP ;
- un avenant contractualisant un niveau de participation financière plus élevé aux actions de communication et d'animation (articles 5 et 6 de la DSP).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

De manière globale, la commune dégage une CAF brute négative pour la période sous revue, en raison notamment d'une progression des charges de gestion plus rapide que les produits, avec des charges deux fois supérieures à la moyenne de la strate du fait de l'importance des dépenses de personnel.

Cette importance des charges, particulièrement de personnels, s'explique en partie par le fait que Salies-du-Salat est une commune thermale disposant d'un centre de remise en forme en sus des thermes.

Avec l'ouverture du casino de Toulouse en 2007, la chute extrêmement marquée du produit des jeux s'est traduite par l'effondrement des ressources de fonctionnement de la commune, passant ainsi de 4 220 000 € en 2007 à 2 717 000 € en 2008. Pour autant, les charges de fonctionnement n'ont pas baissé dans les mêmes proportions, ce qui s'est traduit par un déséquilibre structurel du résultat comptable dès 2008, situation qui perdure depuis lors.

À cela, viennent se greffer des dépenses d'investissement, notamment d'équipement, en retrait par rapport à la strate, financées essentiellement par prélèvement sur le fonds de roulement dont le niveau a été divisé par cinq entre 2012 et 2016.

Compte tenu de la situation financière fragile de la commune, la soutenabilité du thermalisme ne pourra se faire qu'au prix d'une meilleure maîtrise des charges et/ou d'une augmentation des produits. Or, depuis l'ouverture du centre thermoludique en 2013, pivot de la politique de diversification autour de l'offre thermale, les recettes consolidées n'ont progressé que de 200 000 €, soit à peine plus de 6 %.

Il apparaît nécessaire pour la commune de procéder à une requalification des budgets annexes du centre de remise en forme et de la résidence hôtelière en SPIC et d'en tirer les conséquences au plan comptable et administratif. L'analyse consolidée a relevé, après correctif sur la distribution de l'endettement, une dette élevée de l'établissement de remise en forme, qui ne permet pas – en l'état – à la commune de garantir durablement son équilibre financier et qui souligne un défaut initial dans le montage de ce projet de diversification.

La maîtrise de dépenses, en particulier de personnel¹⁵, apparaît comme l'élément prioritaire pour dégager de nouvelles marges de manœuvre pour les investissements futurs, au-delà des hypothétiques bénéfices ultérieurs escomptés d'une hausse globale de la fréquentation et du chiffre d'affaires des différentes activités.

La tendance globale à la dégradation des finances observée entre 2012 et 2016 n'apparaît pas soutenable. L'ordonnateur précise que face à une situation financière très dégradée en 2014, la commune « a choisi de conserver l'ensemble des services, même dans le secteur marchand, avec une augmentation mesurée de la fiscalité et la recherche de partenaires pour entrer dans une future structure pour la gestion des thermes, du spa et des Salatines, ce qui doit permettre à moyen terme de dégager le secteur marchand du budget communal ».

4. LA POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES

4.1. Gestion des ressources humaines

4.1.1. Gestion des carrières et recrutements

La commune examine, préalablement à tout recrutement externe, la possibilité de recruter en interne, au travers d'un appel à candidatures. Pour des recrutements en externe, la procédure de

¹⁵ Voir chapitre suivant sur la politique RH.

recrutement se fait généralement par l'intermédiaire d'organismes spécialisés comme le centre de gestion ou encore Pôle emploi et « Cap emploi » pour les contrats uniques d'insertion (CUI). Ainsi, par délibération n° 2015-07-16, la commune a adhéré au service de remplacement du centre de gestion de la Haute-Garonne.

Suite au décret n° 2014-80 du 29 janvier 2014 portant réforme des carrières des fonctionnaires de catégories C et B, les agents territoriaux titulaires concernés ont bénéficié d'une refonte des grilles indiciaires et notamment d'une augmentation du nombre d'échelons dans les échelles 4, 5 et 6 ainsi que d'une modification de la durée de leur carrière. En application du décret susvisé, par délibération n° 2015-02-09, la commune a effectué un reclassement indiciaire et a étendu l'application de cette réforme aux agents contractuels de droit public en fonctions au 1^{er} janvier 2015.

4.1.2. Flux annuels d'entrées et de sorties

Les principaux flux de sorties concernent les fins de contrat des agents saisonniers, suivis des départs à la retraite. Les sorties relatives aux départs à la retraite, sur la période, concernent quatre agents titulaires, et le mouvement devrait s'amplifier compte tenu de la pyramide des âges, qui montre que neuf personnes ont entre 55 et 60 ans en 2015.

S'agissant des flux d'entrées, la commune privilégie le recrutement des contractuels et des contrats aidés, compte tenu de son modèle économique assis sur l'activité thermale (la saison thermale durant de mai à octobre). Chaque année, pour faire face aux besoins saisonniers, la commune procède en moyenne au recrutement de 54 agents. Hors contractuels, la commune privilégie le recrutement direct qui s'est notamment traduit par l'embauche de 5 agents, notamment 2 en 2015 dont un pour ses services administratifs et l'autre affecté au service de l'activité bien-être (centre de remise en forme).

Le solde est systématiquement positif sur l'ensemble de la période avec une évolution nette de + 41 agents, majoritairement imputable au recrutement de contractuels saisonniers. Concernant les postes permanents, la commune affiche en 2016 un solde positif des entrées sur les sorties, avec notamment un bilan 2012-2016 de + 2¹⁶ agents recrutés. En réponse, l'ordonnateur a souligné que son prédécesseur avait recours à un prestataire de service, notamment pour des emplois saisonniers (kinésithérapeutes, infirmières).

¹⁶ Sur des postes permanents, sans tenir compte des mouvements annuels liés aux saisonniers.

tableau 26 : Flux des personnels communaux

	2012	2013	2014	2015	2016
Flux d'entrée					
Concours					
Recrutement direct		2	1	2	
Recrutement de contractuels	44*	58*	63*	47*	58*
Mutation			1	1	
Réintégration				1	
Détachement					
Autres cas					
Total des entrées	44	60	65	50	58
Flux de sortie					
Départ à la retraite		2		2	
Mutations					
Disponibilité, congé parental		1	1	1	1
Départ en détachement					
Fin de détachement					
Démission					
Fin de contrat	43*	49*	52*	36*	48*
Décès					
Licenciement					
Autres cas					
Total des sorties	43	52	53	39	49
Solde entrées - sorties	+1	+8	+12	+11	+9

Source : CRC, d'après données fournies par la collectivité

* Sont compris les agents saisonniers, recenseurs et contrats aidés

Par délibération n° 2015-03-08, la commune a procédé à l'ouverture de deux postes de titulaires à temps complet pour procéder à des réorganisations. Pour pallier l'absence d'un agent du service accueil en congé annuel, la commune a recruté un agent dans le cadre du dispositif CUI-CAE¹⁷.

4.1.3. Avancements et promotions

La réforme statutaire de décembre 2006 (décrets des 17 novembre et 22 décembre 2006) avait pour ambition de restructurer les carrières des corps de fonctionnaires de catégorie C et à améliorer les conditions de promotion interne des fonctionnaires de catégories B et C afin de favoriser l'évolution de la fonction publique vers plus de mobilité, de souplesse et de fluidité. Cette réforme, avec effet au 1^{er} janvier 2009, a profondément modifié les cadres d'emploi et grades de la catégorie C. Sachant que d'après l'article 79 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, l'avancement s'effectue, au choix, « par appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des agents » ou « après sélection par voie de concours professionnel ».

Au cours de la période sous revue, le nombre d'avancements d'échelon a légèrement progressé, tandis que les promotions de grade, en baisse en 2014, ont été gelées. S'agissant des

¹⁷ Délibération n° 2015-07-17.

promotions, le taux de promotion de grade en 2012 représentait 80 % contre 66,7 % en 2014. La plupart des avancements de grade, en 2015, se concentre dans la catégorie C et ne concerne que la filière technique.

Les pratiques de la commune en matière de politique de promotion de grade se font dans un cadre non formalisé. Aucune délibération relative à la politique de promotion n'a été prise par le conseil municipal. Il conviendrait que l'ordonnateur remédie à cette situation, en particulier dans une période où des tensions pourraient apparaître sur la maîtrise de la masse salariale.

tableau 27 : Avancements du personnel

	2013	2014	2015	2016
Avancement d'échelon	15	17	21	20
Avancement de grade	7	3	0	0
Promotion interne		1	0	0
Effectif titulaires	42	44	45	45
Proportion	52,4%	47,7%	46,7%	44,4%

Source : CRC, d'après bilans sociaux et données fournies par la collectivité

tableau 28 : Avancements de grade

	Nombre d'agents promouvables	Promus	
		Nombre d'agents	%
2012	5	4	80%
2013	7	7	100%
2014	6	4	66,7%
2015	6	0	
2016	6	0	

Source : CRC, d'après données fournies par la collectivité

Le rythme des promotions du personnel municipal apparaît comme élevé et ne fait pas l'objet d'une politique formalisée. Le pilotage de la masse salariale étant un des déterminants majeurs de l'équilibre financier de la collectivité, il serait pertinent d'anticiper les incidences financières des actes de gestion.

La pyramide des âges (cf. graphique 3 p.39) offre l'opportunité de réaliser à moyen terme des économies, par la réduction du nombre d'emplois (non-remplacement des départs), ou à effectif constant grâce à un GVT (glissement vieillesse-technicité) négatif dû à un rajeunissement du personnel.

4.1.4. Gestion prévisionnelle des effectifs budgétaires

La collectivité ne dispose pas d'outils lui permettant de suivre et de mettre à jour l'état prévisionnel des départs. Elle anticipe toutefois ses besoins prévisionnels en personnel, par le recrutement de 31 agents contractuels en avril 2016 aux thermes, centre de remise en forme et résidence « Les Salatines ».

Chaque année le conseil municipal ouvre les postes pour pourvoir les besoins en personnel contractuel recruté pour une activité saisonnière ou pour un accroissement temporaire d'activité, conformément aux dispositions de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Elle anticipe aussi le

remplacement ponctuel d'agents en congé maladie ou autre, en ayant recours aux contrats d'avenir et CUI par l'intermédiaire du centre de gestion¹⁸.

La gestion en place apparaît adaptée à la dimension et à l'activité de la commune et n'appelle pas la mise en place d'un mode d'anticipation plus complexe.

4.1.5. Gestion des personnels des services externalisés

La commune privilégie la gestion directe de ses trois services (thermes, centre de remise en forme, résidence « Les Salatines »). Selon l'ordonnateur, l'économie d'une direction allège les dépenses de fonctionnement des thermes.

Suite à la reprise du foyer-logement « Les Jonquilles¹⁹ » par l'APAJH31²⁰, organisme de droit privé, la commune et cette dernière ont signé une convention de mise à disposition de son personnel. Ce document concerne trois agents ; il est renouvelable tous les trois ans, sa date d'échéance étant décembre 2017.

4.2. Régime indemnitaire et évolution de la masse salariale

4.2.1. Revalorisation du régime indemnitaire

Le régime indemnitaire des fonctionnaires et agents non titulaires de la fonction publique territoriale correspond à l'ensemble des primes et indemnités qu'ils perçoivent en plus de leur traitement de base. Ce régime est lié aux contraintes, aux risques ou à la technicité de leurs fonctions, ou encore à leur niveau de responsabilités ou à leur engagement dans le travail. Les élus locaux ont la responsabilité de voter les primes et indemnités qu'ils souhaitent instituer dans leur collectivité locale, dans le respect de la réglementation.

Le régime indemnitaire fixé pour les agents territoriaux est limité par celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'État exerçant des fonctions équivalentes²¹. Chaque collectivité doit fixer, par une délibération, le régime indemnitaire applicable à ses fonctionnaires territoriaux (titulaires et stagiaires). Pour les agents non titulaires, ils peuvent également prétendre à l'ensemble du régime indemnitaire dès lors que la délibération le prévoit expressément.

Par délibération du conseil municipal du 21 décembre 2007, avec effet au 1^{er} janvier 2008, et par référence aux textes réglementaires²² en vigueur concernant les règles d'attribution et de calcul des différentes composantes du régime indemnitaire des agents territoriaux (IHTS, IAT, IFTS...), la commune a défini le régime indemnitaire applicable à tous ses agents :

- le régime indemnitaire de base, attribué à l'ensemble des agents de la commune, inclut la prime annuelle dite « de fin d'année ». Sa périodicité de versement est annuelle : au mois d'octobre pour les agents saisonniers et au mois de novembre pour tous les autres agents. En 2015, le versement de cette prime, pour les agents titulaires, représentait 23 492 € ;

¹⁸ Délibération n° 2015-07-16.

¹⁹ Délibération du CCAS du 2 août 2005.

²⁰ Association pour adultes et jeunes handicapés.

²¹ Article 1^{er}, décret n° 91-875 du 6 septembre 1991.

²² Décrets n° 2003-1013 du 23 octobre 2003 et n°s 2002-60 à 2002-63 du 14 janvier 2002.

- le régime complémentaire fonctionnel regroupe les IAT, IFTS et l'ISMF pour la filière police municipale.

Par délibération n° 2015-05-16, la commune a voté l'instauration d'une prime de service pour le personnel de la filière médico-sociale (ou technique). Conformément au décret n° 96-552 du 19 juin 1996, elle est attribuée sur la base d'un crédit global représentant 7,5 % des traitements budgétaires bruts des personnes concernées en fonction, appartenant aux cadres d'emplois des infirmiers, rééducateurs et auxiliaires de soins.

4.2.2. Évolution de la masse salariale

L'évolution de la masse salariale s'explique principalement par deux effets : un effet-volume (nombre d'agents) et un effet-prix composé du glissement vieillesse-technicité (impact financier lié au déroulement de carrières des agents en poste) et de l'effet de noria (baisse de la masse salariale engendrée par les salaires inférieurs des nouveaux entrants par comparaison avec les salaires des sortants). L'augmentation des heures supplémentaires constitue aussi un facteur source de progression de la masse salariale au sein d'une collectivité.

La masse salariale est passée de 1,44 M€ en 2012 à 1,87 M€ en 2016²³, soit une variation annuelle moyenne de + 6,8 %. Cette évolution a eu lieu dans un contexte budgétaire difficile pour la commune, dû à la baisse des dotations et de l'activité du casino, ainsi qu'à la réforme des rythmes scolaires et à la revalorisation des rémunérations des agents de catégories B et C. Cette évolution est en partie attribuable à la variation du salaire net moyen par fonctionnaire et non titulaire, qui est passé de 16 814 € en 2012 à 18 026 € en 2015²⁴, même s'il reste en dessous de la moyenne nationale de la fonction publique territoriale. Autrement dit, les mesures statutaires et individuelles, au cours des cinq dernières années, ont été particulièrement actionnées. Une partie de l'évolution de la masse salariale s'explique aussi par le recrutement de trois ETP sur la période.

Le tableau 29 relève qu'en termes stricts de rémunération, l'évolution globale des dépenses de personnel est imputable autant au personnel titulaire (+ 139 k€) qu'aux contractuels (+ 189 k€).

tableau 29 : Rémunération des différentes catégories de personnel

<i>en €</i>	2012	2013	2014	2015	2016
Personnel titulaire (compte 6411)	778 707	791 926	838 678	887 831	917 079
Personnel non titulaire (compte 6413)	203 610	334 474	315 816	323 515	291 232
Emplois d'avenir (compte 64162)	0	0	48 952	50 771	50 086
Autres emplois d'insertion (compte 64168)	0	3 003	33 457	29 770	51 991
Total rémunération	982 317	1 129 403	1 236 903	1 291 887	1 310 388

Source : CRC, d'après les comptes administratifs

4.2.3. Effectifs et emplois

L'évolution globale des emplois, sur la période, montre une nette progression à la fois des effectifs physiques et des ETP (+ 4,7 % et + 9,06 % respectivement), avec une croissance plus marquée en incluant les contractuels. Cette hausse peut être reliée à l'ouverture du centre de remise

²³ La masse salariale inclut l'ensemble des rémunérations et charges afférentes, y compris les personnels extérieurs. Elle est nette des remboursements liés au paiement des salaires par subrogation en cas d'arrêt maladie ou d'accident du travail.

²⁴ Logiciel Altaïr, Évolution des rémunérations nettes sur la période 2012-2015.

en forme à compter de 2013. L'effectif permanent de la commune se stabilise à compter de 2015, tant en nombre d'agents qu'en ETP.

tableau 30 : Effectifs d'agents publics de la commune et équivalents temps-plein

	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution
Effectif permanent	43	42	44	45	45	+4,7 %
ETP*	37,07	36,57	39,44	40,43	40,43	+9,06 %
ETP total	59,4	69,6	78,0	64,1	NC	

Source : données fournies par la collectivité

* Constitué uniquement des fonctionnaires

tableau 31 : Effectif des non titulaires

	2012	2013	2014	2015	2016
Emplois saisonniers ou temporaires	44	51	57	41	52
Contrats aidés		2	6	6	6
Total	44	53	63	47	58

Source : CRC, d'après données fournies par la collectivité

Selon l'ordonnateur, le personnel contractuel ne réside pas nécessairement sur la commune ou la communauté de communes, ce qui limite en partie le bénéfice de l'activité pour l'emploi strictement local.

4.2.4. Répartition des effectifs selon le statut, la catégorie et la filière d'emploi et l'âge

La répartition de l'effectif selon le statut montre une évolution plus marquée pour les agents non titulaires, même s'il faut tenir compte de l'effet saisonnier. 93 % de l'effectif des agents titulaires sont de catégorie C.

tableau 32 : Effectif par catégorie professionnelle

Catégories	2012				2013				2014				2015				2016				Évolution			
	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
Titulaires	1	2	40		1	1	40		1	1	42		1	2	42		1	2	42		0	0	2	2
Non titulaires				44				53				63				47				58				14
Nombre total des agents	1	2	40	87	1	1	40	95	1	1	42	107	1	2	42	92	1	2	42	103	0	0	2	16

Source : CRC, d'après données fournies par la collectivité

La répartition par filière d'emploi des fonctionnaires titulaires montre une prédominance de la filière technique sur l'ensemble des autres filières, soit 65 % de l'effectif, ce qui est relativement classique pour une commune de cette importance. La proportion d'emplois pourvus au regard des emplois budgétaires autorisés s'établit à 98 %. Sur la période, la commune enregistre peu de postes vacants.

tableau 33 : Répartition des effectifs par filière d'emploi

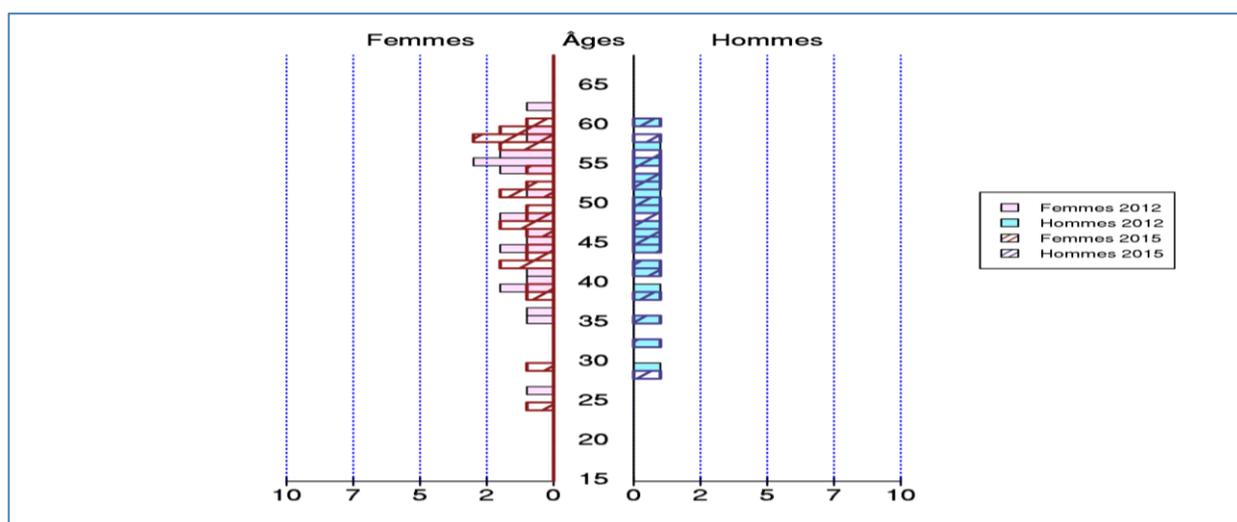
	2012		2013		2014		2015		2016	
	EB	EP								
Filière administrative	10	10	10	10	10	10	11	11	11	11
Filière technique	29	28	31	30	31	31	31	30	31	30
Filière sociale	1	1			1	1	1	1	1	1
Filière sportive	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Filière animation	1	1	1	0	1	0			1	1
Police municipale	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
TOTAL GENERAL	44	43	45	43	46	45	46	45	47	46

Source : CRC, d'après données fournies par la collectivité

EB : effectif budgétaire ; EP : effectif pourvu

La pyramide des âges de la commune, en fin d'exercice 2015, affiche une situation plutôt standard pour une collectivité locale. 65 % des agents ont moins de 50 ans, avec une situation plus marquée chez les hommes (68 %). L'âge moyen est de 45 ans. Par conséquent, la commune dispose de marges de manœuvre immédiates mais réduites, en matière de réduction de sa masse salariale concernant les titulaires.

graphique 3 : Pyramide des âges des fonctionnaires



Source : CRC, d'après le logiciel Altair

4.2.5. Temps de travail

4.2.5.1. Durée annuelle et CET

Par délibération du 21 décembre 2001, la commune, conformément aux textes en vigueur relatifs à l'ARTT (loi du 3 janvier 2001, décret du 14 juillet 2001), a fixé la durée de travail effectif à 35 heures par semaine, le décompte du temps de travail réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 600 heures maximum. Sur la base de cette délibération, en l'absence de toute autre, il apparait que les agents de la commune n'atteignent pas le quota annuel de 1 607 heures, qui est en 2017 la durée légale du travail.

La commune de Salies-du-Salat, depuis le 1^{er} janvier 2012²⁵, a procédé à l'ouverture d'un compte épargne-temps pour les agents titulaires et non titulaires. Le compte épargne-temps est

²⁵ Délibération du 10 février 2012.

alimenté par le report de jours de réduction du temps de travail et par le report de congés annuels tels que prévus par le décret du 26 novembre 1985, sans que le nombre de jours de congés annuels pris dans l'année puisse être inférieur à vingt. L'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement peut autoriser, en outre, l'alimentation du compte épargne-temps par le report d'une partie des jours de repos compensateurs²⁶.

tableau 34 : Compte épargne-temps

Nombre de jours accumulés	Nombre de jours accumulés au 31/12/2015 (hors jours versés au titre de l'année 2015)			Nombre de jours versés au titre de l'année 2015		
	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total
Catégorie A		17	17			0
Catégorie C	3	31	34	8		8
Toutes catégories	3	48	51	8	0	8

Source : bilan social 2015, document fourni par la collectivité

4.2.5.2. Heures supplémentaires

Les heures supplémentaires, selon l'article 4 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, se définissent comme « les heures effectuées à la demande du chef de service dès qu'il y a dépassement des bornes horaires définies par le cycle du travail ». Elles peuvent donner lieu à compensation sous forme d'un repos compensateur ou être rémunérées sous forme d'indemnisation, par le versement des IHTS. Cette dernière ne concerne que les agents titulaires de catégories C et B, et les agents non titulaires de droit public de même niveau et exerçant des fonctions de même nature. Les agents à temps partiel²⁷ peuvent, dans certaines conditions, bénéficier des IHTS. Le décret susvisé, en son article 6, fixe également un contingent mensuel d'heures supplémentaires maximum de 25 heures. Lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, ce volume peut être dépassé sur décision du chef de service qui en informe immédiatement les représentants du personnel au comité technique compétent.

La délibération du conseil municipal du 21 décembre 2007 autorise les agents, de toutes catégories et filières confondues, titulaires ou non, à réaliser des heures supplémentaires pour nécessité de service. Au cours de la période sous revue, 11 agents de la commune ont effectué des heures supplémentaires en excès du seuil de 25 heures mensuelles. Il s'agit en l'occurrence des agents non titulaires affectés au service des écoles, au secrétariat et aux activités des thermes et du centre de remise en forme. L'excédent d'IHTS versé, correspondant au supplément d'heures dépassant le seuil de 25 heures par mois, représente sur la période un montant de 4 750 €. Cela représente 36 % du montant total des heures supplémentaires rémunérées (13 121 €) sur la période.

tableau 35

en €	Charges de personnel	HS rémunérées	HS thermes	HS centre de remise en forme	HS secrétariat
2013	1 609 711	1 436	-	1 303	-
2014	1 608 702	2 285	1 052	422	801
2015	1 744 287	9 401	5 830	3 571	-

Source : Altair, contrôle effectué sur les heures supplémentaires

²⁶ Décret n° 2004-878 du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale.

²⁷ Article 7 du décret n° 2004-777 du 29 juillet 2004.

4.2.5.3. Absentéisme

En 2018, la commune a mis en place une modulation de la prime de fin d'année, proratisée en fonction du temps de travail hebdomadaire et des absences supérieures à un mois. Ce dispositif est complété par la délibération n° 2013-06-10 du 30 août 2013 qui instaure la suppression des primes et indemnités versées mensuellement et constituant des compléments de rémunération liés aux sujétions particulières du poste de travail occupé, pour toute absence du service continue et supérieure à un mois.

Les absences pour longue maladie, maladie de longue durée et grave maladie se sont accrues, atteignant 393 jours en 2015, soit une hausse de 32 % par rapport à 2013. Cette progression est à mettre en relation avec l'augmentation du nombre d'agents concernés. En 2015, le taux d'absence au sein de la commune (11,21 %), même s'il paraît relativement faible, reste plus élevé que la moyenne des communes de moins de 3 000 habitants (entre 6,4 et 9,3 %) ²⁸.

On constate donc dans les faits que la mise en place de ces modulations indemnitaires n'a pas eu d'incidence sur les absences supérieures à un mois dans la commune.

tableau 36 : Comparaison de l'absentéisme en 2013 et 2015

	Nombre d'absents (titulaires et stagiaires)		Nombre de journées d'absence	
	2013	2015	2013	2015
Pour maladie ordinaire	19	26	448	557,5
Pour longue maladie, maladie de longue durée et grave maladie	1	2	124	393
Pour accidents du travail imputables au service	3	5	462	407
Pour maladie professionnelle, maladie imputable au service ou à caractère professionnel	1	1	296	177
Autres	9	26	36	36
Total	33	60	1 366	1 570,5

Source : bilans sociaux

tableau 37 : Analyse du coût des absences en euros, exercice 2015

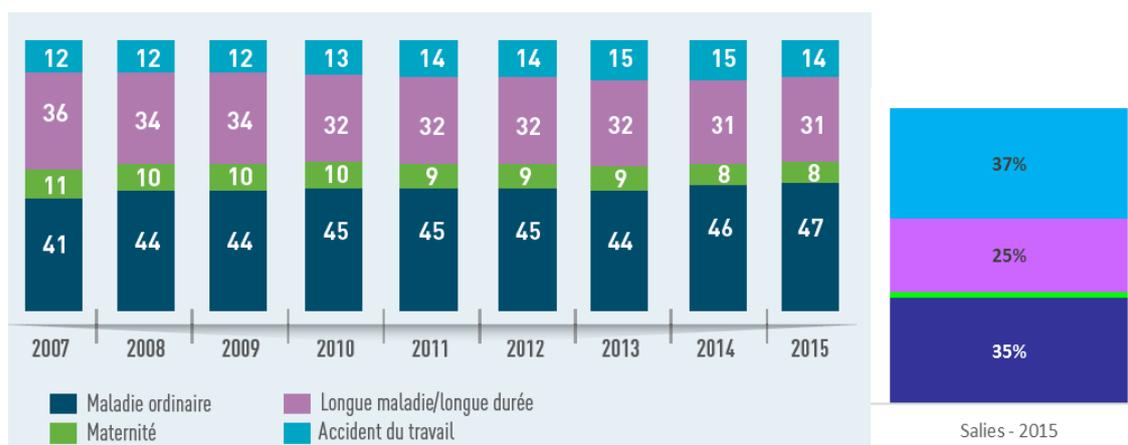
Nature	Agents Absents	Nombre de sinistres	Nombre de Jours d'arrêts	Plein Traitement	Demi Traitement	Coût Salarial des IJ
Maladie Ordinaire	22	37	395	21 922 €	0 €	21 921,85 €
Maternité	0	0	0	0 €	0 €	0,00 €
Longue Maladie, Longue durée	2	2	423	9 224 €	4 225 €	13 448,46 €
Accident de travail	6	6	696	38 853 €	0 €	38 852,65 €
Total	30	45	1 514	69 998 €	4 225 €	74 222,96 €

* Coûts hors charges patronales

Source : document communiqué par la collectivité

²⁸ Sofaxis, Panorama des absences au travail pour raison de santé dans les collectivités en 2015 : focus sur les petites collectivités.

graphique 4 : Comparaison des causes d'arrêt au niveau national et sur la commune



Source : Panorama 2015 Sofaxis (national) et CRC (commune)

Globalement, les absences représentent en 2015 plus de sept postes²⁹ en ETP, dont près de trois postes pour les seules maladies ordinaires.

En 2015, le coût des absences (2 474 € en moyenne par agent³⁰) apparaît supérieur au coût moyen national des absences pour raison de santé (2 067 €³¹), toutes natures d'absence confondues. Cela signifie que les absences sont globalement prolongées, la moyenne étant certainement tirée vers le haut par des arrêts de longue durée.

Les absences suite à des accidents et des maladies imputables au service représentent une part nettement plus importante que pour les autres collectivités au niveau national : 37 % contre 14 % en 2015. L'âge moyen des agents – plutôt élevé – et la nature de leur activité et de leur catégorie professionnelles – en particulier pour les thermes – peut en partie expliquer cet état de fait. Toutefois, il apparaît que dans le cadre d'une politique globale de réduction de l'absentéisme et dans l'intérêt des agents, la politique de prévention (hygiène, sécurité et conditions de travail – HSCT) semble devoir être renforcée. La commune pourrait identifier, au sein du personnel communal, des agents susceptibles de prendre en charge des actions de prévention.

Recommandation

4. Renforcer la politique de réduction de l'absentéisme, en retenant des actions de prévention en matière d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail. *Non mise en œuvre.*

5. LE THERMALISME

5.1. Thermalisme : historique, gestion et patrimoine

Selon les données compilées par le Conseil national des établissements thermaux (CNETH), l'Occitanie est la première région de France concernant le thermalisme avec plus de 30 % de la fréquentation thermique nationale. Au sein de la Haute-Garonne, Salies-du-Salat est une

²⁹ À raison d'environ 230 jours travaillés pour un emploi.

³⁰ Document communiqué par la commune : bilan absentéisme - *Gras savoye* ; obtenu en rapportant le coût total par le nombre d'agents absents.

³¹ Sofaxis, Panorama des absences au travail pour raison de santé dans les collectivités en 2015.

station relativement modeste avec environ 1 300 curistes, mais son ancienneté et sa réputation en font une station solidement établie dans le secteur.

5.1.1. Le thermalisme à Salies-du-Salat

Le sous-sol de la ville renferme une couche de sel située à 300 mètres de profondeur. Depuis l'Antiquité, l'eau du « puits salé » qui affleurerait au milieu du parc des anciens thermes, était utilisée pour la fabrication du sel domestique par la technique de l'évaporation. Il était recueilli dans des bassins à revêtement de marbre chauffés au feu de bois. Les Romains utilisaient déjà les eaux salées, probablement dans un but thérapeutique.

Dès le 7 mars 1880, l'État autorise la ville de Salies-du-Salat à exploiter ses eaux salées dans un but médical en puisant dans la « Fontaine Salée ». En 1885, un établissement thermal de style mauresque, « les Bains Salins », est alors construit sur l'antique puits salé des bains gallo-romain. Le 17 avril 1891, les thermes reçoivent une autorisation ministérielle pour l'exploitation d'un forage. Jusqu'à la fin du XIX^{ème} siècle, les vertus des eaux ne cessent de s'affirmer. Captées à 180 mètres de profondeur, elles sont utilisées pour traiter de nombreuses pathologies. Face à la demande massive des curistes, « les Bains Salins » deviennent trop exigus et la construction de nouvelles installations est envisagée. En 1897 la « Fontaine Salée » est abandonnée au profit de l'exploitation de la saumure extraite des forages exécutés par la société des Salins du Midi.

Les nouveaux thermes, beaucoup plus grands et plus modernes que les anciens, sont construits en 1925. La façade présente un péristyle de style néo-égyptien, tandis que le hall accueille fréquemment des expositions artistiques et sert également de salle de réception.

L'inscription latine du front des Thermes « *In sale salus* » (la santé par le sel) ainsi que le slogan « Sel que j'aime » rendent hommage au sel. Les eaux thermales sont parmi les plus minéralisées d'Europe (salinité totale 322 gr/l). L'établissement s'est aujourd'hui spécialisé dans la rhumatologie, d'autres affectations étant prises en charge (gynécologie, etc.).

5.1.2. La gestion en régie des thermes

Concernant l'exploitation contemporaine des thermes, un arrêté ministériel du 4 février 1875 autorise l'exploitation de « la fontaine salée ». En 1878, est créée la Compagnie nouvelle des eaux qui exploite la fontaine salée dans un établissement équipé de 20 baignoires. La commune de Salies-du-Salat rachète l'établissement thermal et passe une convention avec la Compagnie de Salies-du-Salat autorisant la commune à extraire l'eau salée pour le thermalisme.

Les thermes de Salies-du-Salat sont gérées en régie non dotée de l'autonomie financière. La commune privilégie la gestion directe pour des raisons économiques. Par ailleurs, ce mode gestion permet au maire et au conseil municipal de maîtriser le fonctionnement de la régie.

Depuis 2013, une adjointe aux thermes est spécialement affectée à la gestion de l'établissement par délégation. La commune n'a recruté aucun directeur pour gérer les thermes. Cette carence au niveau de la direction des thermes est problématique car elle oblige un adjoint à se charger directement de la gestion sans avoir les moyens et compétences techniques requis pour cette tâche.

5.1.3. Patrimoine thermal

5.1.3.1. Les forages utilisés par la commune

La commune dispose de cinq forages d'exploitation répertoriés F1, F4, F5 Bis, F6 et F7, appartenant à la société « Salins du midi » qui ne les exploite plus, la collecte du sel en sous-sol étant délaissée au profit de celle du sel marin pour des raisons de coûts. Ces différents forages ont été réalisés entre 1883 et 1957 pour des profondeurs oscillant entre 220 m et 660 m.

Un projet de rachat des puits par la commune était en cours de finalisation au début de l'année 2018. Le forage F1 a été arrêté en 2007, avec l'objectif d'un abandon de la production d'eau. L'ARS a demandé son rééquipement en 2008 dans la mesure où il s'agissait du seul ouvrage concerné par l'arrêté du 14 avril 1891 autorisant l'exploitation d'eau minérale. Depuis 2011, il est à nouveau raccordé au réseau de distribution.

En termes de politique de préservation des puits, la commune a mis en place un périmètre de protection des puits. Cependant, en cas de pollution, de chute de pression ou encore de rupture de canalisation, la commune ne dispose pas de forage de secours.

Les eaux des sources font l'objet de contrôles de l'ARS. Le suivi des forages concerne surtout les thermes et dans une moindre mesure le centre de remise en forme. La mission d'assistance menée par Antea group a pour objectif de suivre l'évolution de la qualité de la saumure sur les cinq forages. Les relevés sont effectués mensuellement durant la saison thermale (mai à octobre). La réglementation en vigueur, en application de l'article R. 1322-30 du code de santé publique, exige que l'exploitant transmette un certain nombre de données, notamment un bilan synthétique. Ce rapport annuel est effectué depuis 2002 par Antea.

La mission d'assistance assure le suivi des paramètres physico-chimiques de la saumure et des volumes d'eaux prélevés par le biais d'un compteur volumétrique. Les analyses de la composition physico-chimique de la saumure indique qu'elle présente un profil hyper chloruré sodique.

La principale difficulté est liée à la trop forte concentration de certains éléments considérés comme indésirables ou toxiques pour l'alimentation en eau potable :

- arsenic entre 10 et 46 µg/l (limite pour la consommation humaine fixée à 10 µg/l) ;
- concentrations en fer total entre 309 et 15 500 µg/l et entre 495 et 681 µg/l pour le manganèse (limite pour la consommation humaine fixée à 200 µg/l pour le fer et 50 µg/l pour le manganèse) ;
- présence de bore dans la saumure à des teneurs comprises entre 3,4 et 4,5 µg/l (limite pour la consommation humaine fixée à 1 mg/l) ;
- qualité bactériologique de la saumure problématique avec la présence de pollution fécale (présence d'entérocoques dus à des oiseaux).

De manière à poursuivre l'exploitation de la saumure à usage thermal, la commune doit réaliser des aménagements spécifiques pour surveiller les paramètres de conductivité, de température et de débit sur les installations de forage et les cuves. Parallèlement, pour respecter la réglementation du code de la santé publique concernant les eaux minérales naturelles, des travaux pour protéger le périmètre sanitaire d'urgence sont aussi nécessaires.

La nature de l'eau thermale et ses modalités d'extraction induisent des coûts réguliers pour le budget annexe, tant pour le respect des normes sanitaires que pour le maintien en condition opérationnelle des installations du fait de la corrosion.

5.1.3.2. Les bâtiments et le matériel thermal

Le bâtiment abritant les thermes ainsi que les installations et le matériel thermal sont valorisés en comptabilité à hauteur de 5 145 124 € en 2016 (valeur brute). Toutefois, certaines immobilisations ne concernent pas les thermes mais le centre de remise en forme « Salinea spa ».

Un second point doit être souligné concernant l'état des immobilisations du budget des thermes. En effet, certaines immobilisations ne sont pas intégrées dans l'actif fourni par la collectivité, ce qui limite la fiabilité de l'information patrimoniale présentée par la commune dans ses comptes administratifs. À titre d'exemple, sur l'exercice 2016, les travaux effectués par l'entreprise R... pour un montant de 39 850,40 € à l'article 2138 « Autres constructions » ne sont pas intégrés dans l'état des immobilisations de cet exercice.

Après retraitement par la chambre, la valeur brute du patrimoine thermal s'élève à 3 938 k€ fin 2016.

Le niveau d'investissement dans les thermes de Salies-du-Salat est assez modéré (67 000 € en moyenne annuelle) et en baisse sur la période, se concentrant essentiellement sur des mises en conformité des bâtiments, de l'électricité et des installations ainsi que sur leur maintien en état de fonctionnement.

tableau 38 : Dépenses d'investissement du budget des thermes

Investissements prévus/réalisés	2012			2013			2014			2015			2016		
	prév.	réal.	% réal.	prév.	réal.	% réal.	prév.	réal.	% réal.	prév.	réal.	% réal.	prév.	réal.	% réal.
2031 - Frais d'études										22 300	22 080	99%			
diagnostics											7 280				
assistance technique forage/qualité eau et saumure											14 800				
2135 - Install. générale, agmts, aménag des construct.													0	16 674	-
Nouvelles étuves, aérobains et douches														16 674	
2138 - Autres constructions	203 968	77 481	38%	84 252	54 957	65%	57 130	11 215	20%	0	9 595	-	78 561	39 850	51%
mise en conformité et électricité		21 937			11 554			2 074			2 295			7 081	
Menuiserie, huisserie, cloison, plafond		-			9 450			-			-			-	
toiture et étanchéité		23 846			-			-			-			-	
Travaux Thermes		31 017			31 027			3 030			7 300			32 770	
travaux centre de remise en forme et salle de sports		680			2 926			6 110			-			-	
2158 - Autres install., matériel et outillage techniques	19 000	10 691	56%	26 000	29 420	113%	150 000	2 019	1%	45 500	32 430	76%			
mise en conformité et travaux chaudières		-			12 787			-			32 430			-	
achat matériel thermal (pompe, purgeur, vanne)		10 691			16 633			2 019			-			-	
2183 - Matériel de bureau et informatique	-	-	-	2 000	1 127	56%	600	2 531	422%						
Achat ordinateur		-			1 127			2 531							
2184 - Mobilier	-	-	-	2 000	3 300	165%							0	6 406	-
rayonnage		-			1 178									-	
acquisition ensemble de matériel		-			-									6 406	
matériel salle de sport		-			2 123									-	
2188 - Autres immobilisations corporelles										17 000	16 910	99%			
acquisition et installation matériel											16 910				

	2012			2013			2014			2015			2016		
Total investissements	222 968	88 172	40%	114 252	88 804	78%	207 730	15 765	8%	84 300	64 105	76%	78 561	62 930	80%

Source : CRC, d'après données fournies par la collectivité.

Le faible taux de réalisation (moins de 50 % en moyenne sur la partie « Autres constructions »), particulièrement dans les constructions, démontre les capacités limitées de la commune pour mettre en œuvre sa politique de rénovation et de maintien en état des thermes, sa

situation financière étant globalement contrainte sur la période. Ses capacités ne lui permettent pas de mettre en œuvre l'ensemble des travaux prévus sur la structure thermale.

Par ailleurs, plusieurs dépenses enregistrées sur ce budget annexe concernent le centre de remise en forme. Elles s'élèvent à près de 12 000 € sur la période.

Enfin, en 2016 la commune de Salies-du-Salat a acquis du matériel d'occasion auprès des thermes de Balaruc-les-Thermes dans le but de rénover son parc de bains et douches à moindre coût.

La commune met en œuvre une stratégie de maîtrise des coûts judicieuse pour le renouvellement des matériels thermaux. La situation financière de la collectivité, assez contrainte, limite cependant les capacités d'investissements qui pourraient s'avérer nécessaires pour accroître la capacité d'accueil.

5.2. Environnement thermal

Dans une optique de développement, les thermes de Salies-du-Salat ont mis en place, en sus des cures conventionnées, des soins à la carte avec la possibilité de bénéficier pour les curistes de réduction sur les soins de bien-être proposés par le centre de remise en forme.

5.2.1. Offre de soins thermale

La commune dispose d'un ensemble thermal localisé sur un même site au cœur du centre-ville. Il s'agit d'un bâtiment construit dans les années 20. À ce bâtiment est venu se greffer la partie centre de remise en forme « Salinea spa » dédiée au thermoludisme et composée d'un bassin salé ainsi que d'un espace bien-être proposant des soins du visage et des massages.

La commune a développé son activité thermale autour de trois types de soins spécialisés : la rhumatologie et l'arthrose, la gynécologie et les troubles du développement de l'enfant (TDE).

Sur ces trois orientations thérapeutiques, la seule réellement active est la rhumatologie et le traitement de l'arthrose. Ce point est confirmé par les statistiques nationales en matière de médecine thermale puisque la rhumatologie a connu une très forte évolution sur la période 1995-2015 (+ 44 %) alors que dans le même temps les prises en charges thérapeutiques liées à la gynécologie et aux TDE ont régressé respectivement de 72 % et 93 %, ne représentant plus que 500 curistes pour l'ensemble du territoire national.

tableau 39 : Évolution 1991-2015 du volume de prises en charge de différentes affections par les établissements thermaux français

ORIENTATIONS source - CNETh		1991	...	2015	évolution 1991-2015
données de fréquentation par orientation	Rhumatologie	302 583		438 097	+44,8%
	Voies respiratoires	114 703		44 114	-61,5%
	App. Urinaire/App. Digestif	43 016		26 119	-39,3%
	Maladies Cardio-artérielles	14 624		5 891	-59,7%
	Phlébologie	38 444		18 933	-50,8%
	Aff. Psychosomatiques	9 412		9 544	+1,4%
	Dermatologie	14 024		13 571	-3,2%
	Neurologie	3 668		6 408	+74,7%
	Gynécologie	1 446		414	-71,4%
	Troubles du dévt de l'enfant	651		47	-92,8%
	Aff. bucco-linguale	439		115	-73,8%
Total	543 010		563 253	+3,7%	

Source : CNETh, Évolution de la fréquentation thermique par orientation au niveau national entre 1991 et 2015

5.2.2. Médecine thermique

La commune dispose de sept médecins, tous médecins thermaux. Le personnel médical et paramédical concerné par l'activité thermique est en augmentation sur la période sous revue, de 23 en 2012 à 29 en 2015 avec un pic en 2013. Cette évolution de l'effectif thermique est avant tout imputable au recrutement d'infirmières et de masseurs kinésithérapeutes en 2015.

tableau 40 : Évolution des effectifs médicaux et paramédicaux des thermes

EMPLOI	2012	2013	2014	2015
Auxiliaires de soin	23	23	29	24
Infirmiers			1	3
Kinésithérapeutes				2
Total	23	23	30	29

Source : CRC d'après fichiers de paye dématérialisés

Sur la période, une légère augmentation de la fréquentation thermique est constatée : 1 211³² curistes en 2012 et 1 253³³ en 2015. Ce renforcement des effectifs médicaux et paramédicaux est surtout lié à la volonté de la municipalité d'étoffer ses effectifs, avec notamment le recrutement d'infirmiers et de kinésithérapeutes. Dans le cadre du vieillissement de la population locale de médecins, la création d'une maison médicale pourrait s'avérer pertinente.

³² Observatoires départementaux et régional du tourisme - Confédération pyrénéenne du tourisme.

³³ Conseil national des établissements thermaux (CNETh).

5.2.3. L'hébergement des curistes

La commune de Salies-du-Salat possède un hébergement privé restreint³⁴. Seuls deux hôtels sont présents sur la commune ainsi qu'un hôtel sur la commune voisine de Mane. La commune dispose en parallèle d'un parc privé constitué d'une vingtaine de gîtes meublés et de chambres d'hôtes. Des hébergements de plein air sont aussi présents avec quatre campings sur les communes avoisinantes.

La commune possède et exploite en propre une résidence thermale de 105 studios dénommée « Les Salatines ». D'après l'ordonnateur, ce mode d'hébergement est privilégié par les curistes résidant sur place lors de leur traitement. La commune a mis en œuvre à compter de 2017 une politique tarifaire destinée à accroître le taux d'occupation de cette résidence.

Les thermes de Salies-du-Salat sont plutôt des thermes de proximité. De ce fait, un certain nombre de curistes font des trajets à la journée, limitant l'utilisation d'hébergements sur place.

5.3. Thermoludisme et stratégie de diversification

La construction d'un centre de remise en forme, mis en service en 2013, répond à la stratégie de diversification de l'activité thermale. La construction de cet équipement, dont le financement a été essentiellement couvert par un emprunt, n'a bénéficié d'aucune subvention.

D'après les chiffres communiqués par l'ordonnateur, la fréquentation était de 7 000 entrées en 2013, 9 792 en 2014, 12 157 en 2015 et près de 14 000 en 2016³⁵.

Le centre thermoludique dispose de quatre cabines de soins, dont une double, pour les « évasions en duo ». Il possède également un bassin, avec les eaux thermales de Salies-du-Salat, un jacuzzi, un sauna et hammam. Les prestations fournies consistent en des soins du visage (traitements intensifs, soins spécifiques...), des soins du corps (gommages et balnéothérapie, silhouette, soins signature...) et des modelages (relaxant, tonique...).

Outre une salle de *fitness*, l'établissement offre une gamme de soins de beauté comme l'épilation ou encore la beauté des pieds et des mains.

La fréquentation du centre de remise en forme (de 7 000 à l'ouverture à presque 14 000 en 2016), qui apparaît déconnectée de l'activité des thermes, restée assez stable, est à relativiser du fait des abonnements et forfaits, qui induisent une comptabilisation multiple pour une seule et même personne. De fait, les recettes par entrée n'ont pas augmenté sur la période :

tableau 41 : Recettes par entrée du centre de remise en forme

	2013	2014	2015	2016
Ressource d'exploitation	95 776 €	112 879 €	153 020 €	189 108 €
Entrées	7 000	9 792	12 157	14 000
Recette par entrée	13,7 €	11,5 €	12,6 €	13,5 €

Source : CRC, d'après les comptes du budget annexe

³⁴ <http://www.tourisme-salies-du-salat.com>

³⁵ Évolution qui, au vu de celle du chiffre d'affaires, peut être considérée comme telle.

Au final, l'ouverture du centre de remise en forme, dans une stratégie de diversification de la station thermale, ne semble pas à ce jour constituer un levier à l'expansion de l'activité des thermes, qui enregistrent une fréquentation presque équivalente à celle de 1986 (1 482³⁶ contre 1 328 en 2016). L'enjeu est donc de redéfinir les interactions entre les activités des thermes et celles du centre thermoludique, dans une vision plus intégrée de ces deux services, au travers par exemple de formules spéciales.

Le thermoludisme connaît, au contraire du thermalisme, une croissance marquée de son chiffre d'affaires sur la région. Toutefois, ce dynamisme apparent est essentiellement lié à l'ouverture de nouvelles structures sur la décennie. L'évolution future est incertaine, considérant que pour les structures à caractère ludique, passé un appel d'air initial lié à un effet « nouveauté », des investissements importants en *marketing* et un renouvellement des activités sont nécessaires³⁷.

tableau 42 : Évolution du chiffre d'affaires du thermoludisme sur l'ancienne région Midi-Pyrénées

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	<i>En milliers d'euros</i>										
Ariège	197	294	299	289	323	878	1 499	1 339	1 455	1 584	1 551
Aveyron	-	6	9	10	8	3	8	32	41	103	NC
Haute-Garonne	424	603	600	610	549	573	609	864	845	709	819
Gers (1)	259	245	341	450	472	496	505	496	530	439	168
Hautes-Pyrénées (2)	3 120	3 521	4 423	5 004	4 906	4 623	5 474	6 877	7 567	6 850	7 665
Midi-Pyrénées	4 000	4 669	5 672	6 363	6 258	6 574	8 095	9 608	10 438	9 686	10 202
<i>Evolution N-1</i>	<i>48,5%</i>	<i>16,7%</i>	<i>21,5%</i>	<i>12,2%</i>	<i>-1,6%</i>	<i>5,0%</i>	<i>23,1%</i>	<i>18,7%</i>	<i>8,6%</i>	<i>-7,2%</i>	<i>5,3%</i>

Source : Confédération pyrénéennes du Tourisme (Haute-Garonne = Bagnères-de-Luchon + Salies-du-Salat)

Au vu de la problématique du mode de gestion et des affectations erronées des emprunts et des immobilisations, l'activité thermoludique présente un risque de déséquilibre financier structurel qu'il revient à la commune de prendre en compte. Seule une gestion très fine et une augmentation sensible du chiffre d'affaires pourra permettre à la structure de s'équilibrer sur la durée.

5.4. Détermination d'un seuil de rentabilité de l'activité thermale

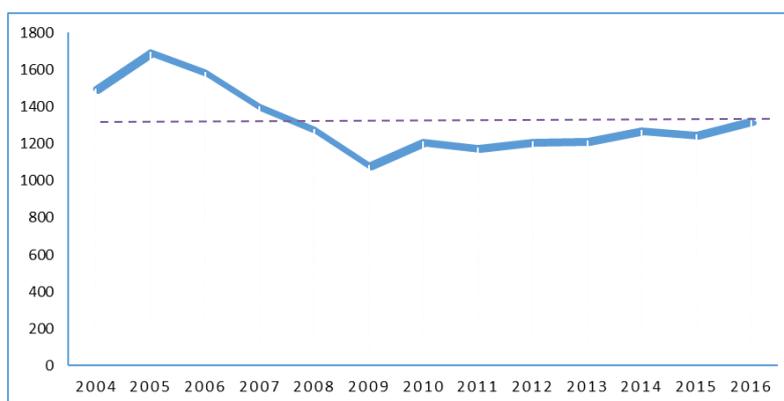
5.4.1. Situation et méthodologie d'évaluation

5.4.1.1. Situation des thermes

Les thermes de Salies-du-Salat connaissent un déséquilibre financier constant sur la période. La fréquentation moyenne entre 2004 et 2016 n'a connu aucune évolution notable et se situe à un peu plus de 1 300 curistes par an sur la période.

³⁶ Ministère de l'industrie, des postes et télécommunications et du tourisme - fichier national des eaux thermo minérales - département de la Haute-Garonne.

³⁷ Voir stratégie des parcs d'attraction.

graphique 5 : Nombre de curistes annuels de 2004 à 2016

Source : CRC, d'après données CNETH

Dans le cadre des échanges avec l'ordonnateur, ce dernier a indiqué que le seuil de rentabilité se situerait aux alentours de 2 500 curistes à l'année. Il permettrait d'atteindre l'équilibre financier et éviterait le versement d'importantes subventions d'équilibre aux établissements thermaux qui grèvent le budget communal³⁸.

Le présent examen s'est attaché à déterminer le seuil de rentabilité nécessaire à l'équilibre financier des thermes de Salies-du-Salat sans avoir besoin de recourir à une subvention d'équilibre, et sans tenir compte d'éventuels investissements nécessaires à son atteinte. Le seuil de rentabilité est atteint quand les produits dépassent l'ensemble des coûts ou que la marge sur coûts variables dépasse les coûts fixes.

5.4.1.2. Méthodologie utilisée

La méthodologie utilisée se base sur les données de l'exercice 2016 retracées dans le compte administratif fourni par la collectivité. Pour évaluer avec une approximation suffisante le seuil de rentabilité, les charges ont été divisées entre coûts fixes (qui restent stables quel que soit le volume d'activité des thermes) et coûts variables évoluant en fonction de l'activité du centre. Des coûts indirects ont été ponctuellement ré-imputés, issus d'un retraitement de charges supportées par la commune et qui devraient figurer au budget annexe.

Les dates d'ouverture de la saison thermale 2017 ont été retenues au besoin pour le calcul du nombre de journées d'ouvertures, soit 160 jours ouvrés environ (du 8 mai au 11 novembre). Le calcul des charges fixes et variables est effectué séparément. Les charges fixes correspondent à l'ensemble des dépenses contraintes quel que soit le niveau d'activité de la structure. Les charges variables évoluent en fonction du volume d'activité de la structure.

Les recettes sont calculées à partir des données issues des comptes administratifs et sont comparées au nombre de curistes sur chacune des années. Le nombre de journées est obtenu en effectuant le produit entre le nombre de curistes et 18, qui correspond au nombre de jours d'une cure conventionnée. Les cures libres ont été volontairement écartées du calcul dans la mesure où elles représentent une part négligeable dans l'ensemble des cures effectuées dans les thermes de Salies-du-Salat (moins de 5 %).

³⁸ Pour rappel : entre 324 609 € en 2012 et 70 917 € en 2016.

5.4.2. Les recettes tirées de l'activité

tableau 43 : Recettes de l'activité

	2012	2013	2014	2015	2016
Facturation themes (CA cures)	562 061 €	565 017 €	608 485 €	597 819 €	637 034 €
Produits divers de gestion courante	1 117 €	69 €	1 679 €	175 €	22 €
Produits exceptionnels divers	-	-	342 €	-	10 000 €
Total CA	563 178 €	565 086 €	610 505 €	597 994 €	647 056 €
Journées curistes	21 474	21 060	22 608	22 176	23 526
CA Cures/Journée curiste	26,17 €	26,83 €	26,91 €	26,96 €	27,08 €

Source : CRC, d'après compte administratif et données fournies par la collectivité

Les recettes indiquées dans le tableau 43 sont les recettes réellement perçues dans le cadre de l'activité thermale. Les subventions d'équilibre ont été retirées du calcul pour obtenir le chiffre d'affaires correspondant à l'activité réelle.

Au vu des chiffres présentés, les thermes tirent logiquement leur principal revenu de l'activité thermale. La commune n'a, à l'heure actuelle, pas réellement développé de politique de vente de soins complémentaires ou de produits thermaux. Seules quelques cures non conventionnées sont effectuées chaque année mais leur nombre reste marginal. Cette piste est cependant envisagée d'après les entretiens qui se sont déroulés dans le cadre de l'examen de gestion.

Le chiffre d'affaires progresse légèrement, d'environ 11 % entre 2012 et 2015, sans que cela apparaisse significatif.

Le nombre de curistes est passé de 1 193 en 2012 à 1 307 en 2017 (+ 114), ce qui reste relativement modeste au regard de la capacité des thermes qui s'élève à environ 2 100 curistes³⁹ et de l'ambition affichée par la commune de développer l'activité thermale. Un trop grand nombre de curistes sur une même période induirait des frais supplémentaires importants. En effet, les thermes, dans le cadre de la prise en charge thérapeutique, utilisent des boues pasteurisées. La pasteurisation permet de ne pas considérer les boues comme des déchets médicaux, dont la prise en charge est onéreuse. La capacité maximale de curistes déterminée en fonction du volume de pasteurisation journalier a été évaluée à 200 curistes par jour par l'ordonnateur.

5.4.3. Nombre de curistes requis pour atteindre l'équilibre financier

En se basant sur les données présentées ci-dessus, il est possible d'élaborer plusieurs scénarios pour évaluer le seuil de rentabilité de l'établissement thermal de Salies-du-Salat.

L'objectif est de trouver le point d'équilibre permettant à l'établissement thermal de ne plus avoir recours aux subventions d'équilibre versées par le budget principal de la commune. Pour cette raison, les subventions d'équilibre sont donc exclues des différents scénarios proposés par la chambre.

Le tableau 44 présente les charges fixes (A) et variables (B) issues des tableaux figurant en annexe et soustraites du chiffre d'affaires généré par les cures thermales (C) pour obtenir le résultat de l'exercice. La marge sur coûts variables est ensuite calculée par différence entre le chiffre

³⁹ D'après les réponses de la commune à l'enquête thermale.

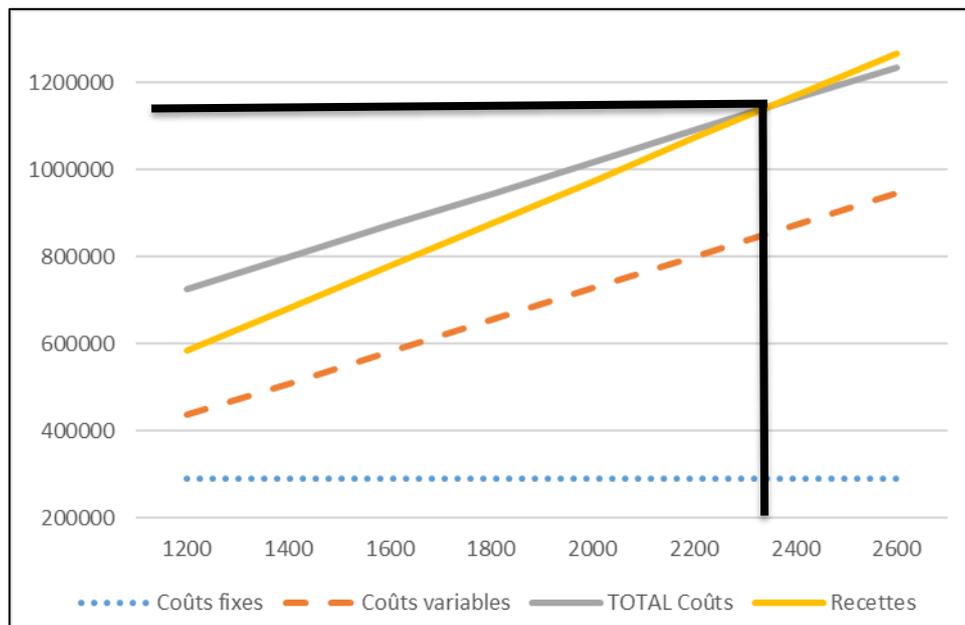
d'affaires et les charges variables. Le taux de marge sur cout variable correspond au rapport entre la marge sur coûts variables et le chiffre d'affaires. Ce taux est ensuite rapporté aux charges fixes pour calculer le seuil de rentabilité. Ce seuil de rentabilité correspond au chiffre d'affaires à atteindre pour permettre de couvrir l'ensemble des charges supportées par la structure par les produits générés par l'activité. À partir de ce seuil, l'exploitation thermique est à l'équilibre et devient bénéficiaire. Au cas particulier le seuil de rentabilité est évalué à 1 182 453 € :

tableau 44 : Évaluation du seuil de rentabilité basé sur les données de l'année 2016

Charges fixes (A)	285 407 €
Charges liées à l'activité (B)	483 274 €
Total des charges (A+B)	768 681 €
Chiffre d'affaires hors sub except. (C)	637 034 €
Résultat (C-(A+B))	-131 647 €
Marge sur coût variable (D = C-B)	153 760 €
Taux de marge (marge sur coût variable/CA) (E = (D/C))	24 %
Charges variables/chiffre d'affaires (B/C)	76 %
Seuil de rentabilité (A/E)	1 182 453 €

Source : CRC

graphique 6 : Détermination du seuil d'équilibre pour Salies-du-Salat



Source : CRC, d'après calculs précédents

Légende : ordonnée = chiffre d'affaires ; abscisse = nombre de curistes

Au-delà des calculs détaillés, il ressort que le seuil de rentabilité se situe aux alentours de 1,2 M€ de chiffre d'affaires et correspond à 2 300 curistes environ par an.

Pour atteindre le seuil en termes de chiffres d'affaires, plusieurs scénarios se présentent. Ils sont présentés ci-dessous à titre purement indicatif.

5.4.3.1. Scénario 1 : augmentation du nombre de curistes conventionnés

tableau 45 : Nombre de curistes permettant d'atteindre le point d'équilibre

Charges fixes (A)	285 407 €
Charges variables par curiste (B)	371,75 €
Chiffre d'affaires par curiste (C)	497,74 €
Nombre de curistes ($x = A/(C-B)$)	2 350

Source : CRC selon données 2016

Dans le premier scénario, la chambre a déterminé un volume de curistes conventionnés (18 jours de cures) nécessaire pour parvenir à l'équilibre financier. En utilisant la méthode retracée dans le tableau ci-dessus et en se basant sur les charges et le chiffre d'affaires généré par journée curiste en 2016, le point d'équilibre a été évalué à 2 350 curistes pour une saison thermale.

5.4.3.2. Scénario 2 : développement des cures libres et soins à la carte

Dans ce deuxième scénario, la chambre a cherché à évaluer le nombre de journées de cures libres nécessaire pour compenser l'insuffisance de chiffre d'affaires généré par les cures conventionnées.

Dans cette hypothèse, il a été évalué un « panier moyen » par curiste, élaboré à partir des tarifs proposés sur le site internet des thermes. Ce panier moyen a été composé à partir d'un forfait « découverte » à 45 €, composé de trois soins thermaux.

tableau 46 : Scénario 2 - augmentation des cures libres

Charges fixes (A)	289 822 €
Charges variables (B) x journées curistes (C) = Charges liées à l'activité (D)	483 224 €
CA du thermalisme conventionné (E)	637 084 €
Résultat projeté (Résultat à équilibrer par les mini-cures : $F = E - (A + D)$)	-126 040 €
Charges fixes (A')	0 €
Charges variables par journée de curiste, y compris mini-cures (B')	20,54 €
Chiffre d'affaires par journée de curiste libre (Matinée - C')	45 €
Nombre journées cures libres nécessaires ($D' = F / (C' - B')$)	5 153

Source : CRC

* données 2016

En l'état actuel de l'exploitation, et sous réserve d'une hypothèse de recettes de 45 €/jour pour les mini-cures, la commune devrait donc commercialiser plus de 5 000 journées pour équilibrer le budget des thermes, hors investissement, cible qui semble techniquement impossible à atteindre.

5.4.3.3. Scénario 3 : augmentation du nombre de curistes conventionnés conjuguée au développement de mini-cures

Sur cette construction médiane, probablement plus réaliste, il a été projeté une augmentation de la fréquentation des curistes, de l'ordre de 600, pour parvenir à terme au nombre 2 000 par an. L'idée est donc de déterminer le développement nécessaire des cures libres en parallèle.

Selon la méthodologie précédemment utilisée, il a été estimé que 2 000 journées de cures libres⁴⁰ sur la même hypothèse que le scénario 2 (45 € la journée), permettraient d'atteindre le point d'équilibre.

Cette hypothèse requiert cependant la complétude de deux conditions : un développement important (50 %) de la clientèle de curistes conventionnés et la mise en place d'une politique de développement des cures libres, afin de dynamiser une activité qui reste relativement modeste à l'heure actuelle.

Les pistes de diversification envisagées par l'ordonnateur (ventes de produits, etc.) présentent une opportunité de ressources complémentaires dont la pertinence ne peut être jugée, mais dont la nécessité s'impose.

5.4.4. Quel avenir pour les thermes de Salies-du-Salat ?

Après ré-imputation de certaines charges au budget annexe du centre de remise en forme, ce dernier sera probablement déficitaire dans la durée, quoiqu'il puisse être considéré qu'il constitue stratégiquement un complément utile de l'activité thermique et qu'il puisse être ponctuellement subventionné par le budget principal⁴¹. Le budget annexe de la résidence hôtelière, dernier élément du triptyque, est globalement à l'équilibre.

Les efforts de gestion annoncés par l'ordonnateur afin de réaliser des économies pourraient abaisser le « point mort » au-delà duquel les thermes retrouveraient une exploitation excédentaire et donc favoriser l'arrivée d'un partenaire extérieur, dans un environnement qui reste concurrentiel.

Les effets secondaires positifs induits par cette relance de l'activité thermique (emplois directs et indirects, consommation sur place, etc.) peuvent légitimer cette stratégie.

La promotion touristique, articulée autour d'un office de tourisme prochainement transféré à l'intercommunalité, offre une piste complémentaire pour attirer une clientèle plus large. L'ordonnateur précise que la politique de communication mise en place avec l'aide de la région, a généré une augmentation du nombre de curistes de 12,5 % en 2017, soit 1 493 curistes, et que les soins à la carte commencent à entrer dans les habitudes des curistes.

Les hypothèses retenues dans le calcul du seuil de rentabilité démontrent qu'il est peu probable que l'activité générée par les thermes permette de couvrir les dépenses afférentes au seul fonctionnement. Dans ce cas, la commune ne peut qu'être appelée à continuer à verser annuellement une subvention d'équilibre à ce budget annexe, modulée cependant par les efforts de réduction des charges qu'elle pourrait entreprendre.

La chambre souligne, au vu des trois scénarios proposés, que l'effort exigé pour atteindre le point d'équilibre sera important. Dans tous les cas, des investissements sont nécessaires pour préserver et augmenter l'attractivité des thermes.

⁴⁰ Contre une cinquantaine actuellement.

⁴¹ Cf. article L. 2224-2 du CGCT.

6. LE CASINO

La loi du 15 juin 1907, organisant le jeu dans les cercles et les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques, a conféré à l'activité des casinotiers un caractère de service public. Un des objectifs de l'autorisation d'exploitation des jeux dans les communes thermales est de générer pour la ville hôte des ressources fiscales, et ce faisant de faciliter les investissements nécessaires au développement et à l'entretien des thermes.

6.1. Présentation

La commune de Salies-du-Salat dispose d'un casino depuis 1926. Jusqu'en 2008, ce casino a été celui de l'aire urbaine toulousaine.

L'établissement est ouvert tous les jours et, outre les jeux, propose un restaurant ainsi que des spectacles en fin de semaine. L'autorisation ministérielle relative au casino concerne la roulette anglaise, le *black-jack*, le *poker*, les machines à sous et tout autre jeu agréé. La société a l'autorisation d'exploiter le casino durant toute l'année. Il est actuellement exploité par la SAS « Société d'expansion touristique tolosane » (SAS SETT), en vertu d'un contrat de délégation de service public datant de 2008.

En termes de produits des jeux, le casino figure parmi les premiers de la région Occitanie. À l'échelle d'une ville comme Salies-du-Salat, et plus largement du Comminges, il représente, avec un effectif de 56 salariés⁴², une source de retombées économiques directes et indirectes importante.

tableau 47 : Produit des jeux et prélèvement fiscal - échantillon - années 2015 et 2014

CASINOS	PRODUIT BRUT REEL DES JEUX TOTAL (JEUX DE TABLE, JEUX DES MACHINES A SOUS*)			PRELEVEMENTS AU PROFIT DES COMMUNES (2)			Ratio Total prélevé/Produit brut réel total des jeux
	2015	2014	% d'évolution	Part de prélèvement progressif	Prélèvement au titre du cahier des charges	TOTAL	
952101 - Casino d'ENGHEN-LES-BAINS	163 108 843,30	146 739 614,40	11,16 %	2 249 229,00	16 404 453,00	18 653 682,00	11,44 %
130011 - CASINO AIX EN PROVENCE	45 562 819,67	45 549 479,97	0,03 %	1 813 061,00	4 453 942,00	6 267 003,00	13,75 %
330631 - Casino de BORDEAUX	43 791 142,69	41 854 514,91	4,63 %	1 760 160,00	4 259 643,00	6 019 803,00	13,75 %
880421 - Casino de BLOTZHEIM	43 776 182,03	38 062 989,45	15,01 %	469 709,00	4 422 549,00	4 882 258,00	11,15 %
315551 - Casino de <u>T</u> TOULOUSE	41 263 011,63	37 101 131,24	11,22 %	1 644 006,00	4 055 232,00	5 699 238,00	13,81 %
570191 - Casino d'AMNEVILLE	41 117 441,01	42 147 098,32	-2,44 %	1 058 295,00	4 001 915,00	5 060 210,00	12,31 %
992501 - Casino de LA TOUR-DE-SALVAGNY	40 714 747,71	40 957 414,78	-0,59 %	630 629,00	3 957 381,00	4 588 010,00	11,27 %
142201 - Casino de DEAUVILLE	40 463 079,98	37 601 971,07	7,61 %	1 588 829,00	3 979 919,00	5 568 748,00	13,76 %
011431 - Casino de DIVONNE-LES-BAINS	36 536 999,95	33 096 448,34	10,40 %	1 153 072,00	3 614 320,00	4 767 392,00	13,05 %
593501 - Casino Barrière de LILLE	35 590 673,70	34 473 020,88	3,24 %	1 332 179,00	3 380 297,00	4 712 476,00	13,24 %
341921 - Casino de PALAVAS-LES-FLOTS	12 386 154,77	11 622 101,46	6,57 %	412 653,00	1 206 976,00	1 619 629,00	13,08 %
250561 - Casino de BESANCON	11 959 392,93	11 547 518,58	3,57 %	394 776,00	1 163 382,00	1 558 158,00	13,03 %
315231 - Casino de <u>S</u> ALIES-DU-SALAT	11 947 448,51	12 498 557,78	-4,41 %	230 069,00	629 531,00	859 600,00	7,19 %

Source : DGFIP

6.2. La délégation de service public en cours

Le Conseil d'État, par une décision du 25 mars 1966 (*Ville de Royan*), confirmée notamment par une décision du 8 juillet 1987 (*Société d'exploitation du casino de Capvern-les-Bains*) a considéré que le contrat passé entre une commune et l'exploitant a le caractère d'un contrat administratif, au sens d'une concession de service public. Dans un avis du 4 avril 1995, la

⁴² Rapport d'activité 2015-2016 en date du 22 mai 2017.

juridiction a précisé que le cahier des charges afférent est un contrat de délégation de service public, au sens du chapitre IV du titre II de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993.

Le contrat de délégation de service public (DSP) actuel, liant la commune de Salies-du-Salat et le casino, a été signé le 30 juin 2008 avec prise d'effet au 1^{er} novembre de l'année. Le maire de la commune a été habilité par délibération du conseil municipal du 27 juin 2008 à signer ce document. Le casino est exploité par la SAS SETT (siren 379 959 406) - groupe Omnimium Casinos⁴³.

La durée de la DSP est fixée à 15 années – ce qui s'inscrit dans les dispositions de la loi du 29 janvier 1993 précitée – et court donc jusqu'au 31 octobre 2023.

Le contrat initial, et ses six avenants décrits *infra*, prévoient en particulier :

- le niveau du prélèvement communal sur le produit des jeux ;
- l'emploi des recettes enregistrées sur le fondement de l'article L. 2333-57 du CGCT, consacré en partie à l'amélioration de l'attractivité de la commune ;
- une contribution par le casino au développement touristique de la station, par la réalisation d'actions de promotion, d'aides financières aux associations et à son effort artistique et d'animation.

tableau 48

N° avenant	Date	Objet
1	06/06/2014	Autorise le casino à exploiter une roulette électronique.
2	08/07/2014	Modifie l'article 4 du contrat : les recettes supplémentaires générées par le casino et enregistrées au compte 471 sont réparties à 50 % pour le casino et 50 % pour la commune, chacun employant sa part sous sa responsabilité et selon des avenants ultérieurs.
3	08/07/2014	Précise l'utilisation des recettes d'un montant de 48 372 € (part commune) dégagées au titre de l'article 471 pour l'exercice 2012-2013, à savoir le cofinancement de l'aménagement du giratoire RD13/RD69.
4	17/02/2015	Précise l'utilisation des recettes d'un montant de 123 933 € (part casino) au titre de l'article 471 pour l'exercice 2013-2014, à savoir l'embellissement des salles du casino. La commune dispose de 78 561 €.
5	05/11/2015	Précise l'utilisation du solde des recettes d'un montant de 3 290 € (part casino) au titre de l'article 471 pour l'exercice 2013-2014, à savoir la rénovation de la façade du casino. La commune dispose de 78 561 €.
6	13/01/2016	Précise l'utilisation du solde des recettes d'un montant de 78 561 € (part commune) au titre de l'article 471 pour l'exercice 2013-2014, à savoir le financement d'un programme de modernisation thermal (mise en conformité de la ressource en eau et remplacement d'installations diverses).

Ces avenants prévoient essentiellement l'utilisation des recettes supplémentaires dégagées au profit des casinos (prélèvement à employer – PAE), en vertu des dispositions de l'article L. 2333-57 du CGCT, d'un part par la commune et d'autre part par le casino. L'article 39 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 a supprimé le PAE. Outre une diminution des ressources affectées à la commune, cette suppression ne remet pas en cause la DSP en cours.

⁴³ Groupe exploitant trois casinos, dont celui de Salies-du-Salat.

6.3. Une perte d'activité depuis 2008

6.3.1. Un mécanisme fiscal avantageux pour la commune

Le casino permet à la ville de bénéficier d'un « surplus » fiscal de l'ordre de 800 000 € annuels, ce qui représente une part importante (environ 25 %) des ressources municipales. La commune perçoit une double fiscalité sur le casino :

- d'une part un prélèvement communal, calculé selon les stipulations du cahier des charges de la DSP, encadré par les dispositions de l'article L. 2333-54 du CGCT ;
- d'autre part un reversement du prélèvement progressif par l'État, prévu par l'article L. 2333-55⁴⁴ du CGCT.

Ces taxes spécifiques sont calculées mensuellement par la trésorerie de rattachement (cf. extrait *infra*).

tableau 49 : Recettes fiscales sur le produit des jeux au titre de 2016, pour le mois de décembre et l'ensemble de l'exercice

	Au cours du mois considéré	En cumulé depuis le début de saison	Au cours de l'année civile considérée
Produit brut réel des jeux de table et de leurs formes électroniques	107 085,15	163 033,60	864 660,45
Produit brut réel des jeux des machines à sous	1 000 112,87	1 851 089,48	11 410 602,40
TOTAL	1 107 198,02	2 014 123,08	12 275 262,85
- Part de prélèvement progressif de 10%	26 049,00	37 565,00	196 873,00
- Prélèvement communal au titre du cahier des charges	43 073,00	78 141,00	688 141,00
Total des prélèvements au profit de votre collectivité	69 122,00	115 706,00	885 014,00
Pour mémoire, montant du prélèvement à employer	0,00	0,00	0,00

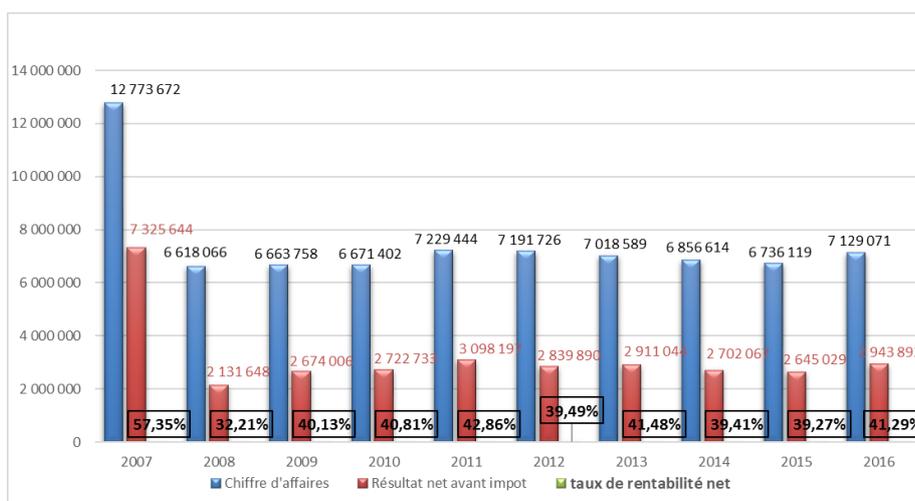
Source : Trésorerie de Salies-du-Salat / Saint-Martory, janvier 2017

Dans la perspective d'une éventuelle prise en charge des thermes par l'intercommunalité, ou dans le cadre du développement touristique et du transfert de compétence afférent liée à la mise en œuvre de la loi NOTRÉ, qu'en vertu de l'article L. 2333-54 du CGCT, « les communes peuvent, par convention, reverser tout ou partie du prélèvement [sur le produit des jeux] au groupement de communes ».

6.3.2. Une forte concurrence du casino de Toulouse depuis 2007

L'activité du casino, et ce faisant le produit fiscal qu'il génère pour la commune, s'est nettement dégradée par rapport à la période précédant 2007, du fait de l'ouverture du casino à Toulouse le 13 octobre de cette année. Cette ouverture est liée au projet de réaménagement du site de l'île du Ramier par la métropole toulousaine suite à l'incident industriel du site d'AZF. D'autres éléments, comme la crise financière de 2008, sont évoqués plus généralement par les professionnels du secteur pour expliquer la baisse d'activité des casinos.

⁴⁴ Article L. 2333-55 du CGCT : « Il est reversé à chaque commune, siège d'un casino [...] 10 p. cent du prélèvement opéré par l'État sur le produit brut des jeux réalisés par l'établissement ».

graphique 7 : Activité et rentabilité du casino depuis 2007

Source : CRC, d'après états financiers du casino

Le taux de rentabilité, désormais stable autour de 41 % depuis 2010, souligne la solidité et la profitabilité de la structure pour son propriétaire.

6.3.3. Une fréquentation stabilisée

La stabilisation de l'activité du casino, tant en termes de fréquentation que de volume d'activité, semble indiquer que les effets de la concurrence du site toulousain sont désormais intégrés :

tableau 50 : Fréquentation du casino sur la période

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Fréquentation	138 862	135 944	133 314	126 113	123 067	128 577
Variation annuelle	N.A	- 2,1 %	- 1,9 %	- 5,4 %	- 2,4 %	+ 4,47 %

Source : rapports d'activité

6.4. Contrôle et rapports du délégataire

Conformément aux articles L. 1411-3 et R. 1411-7 du CGCT, le délégataire produit un rapport annuel de gestion à la commune. L'examen de ce rapport, transmis à l'autorité délégante dans les délais, n'appelle pas d'observation particulière, le niveau de détail et d'information apporté correspondant à la réglementation en vigueur.

6.5. Animation locale et communication

Le casino met à disposition certaines de ses salles au profit d'associations locales (Rotary, école de musique...) et y organise des expositions de peintures. Par ailleurs, sont organisés des lotos et tombolas susceptibles d'attirer un public plus large que la clientèle classique du casino.

D'après le rapport d'activité 2014, lors de l'inauguration du centre de remise en forme de la ville, un partenariat a été mis en place avec le casino afin de faire bénéficier aux clients d'une formule « soins au spa et menu gastronomique au restaurant du casino ». En 2016, le casino a, par

ailleurs, participé financièrement à l'organisation du festival « Jazz en Comminges ». Pour exemple, d'après le compte de résultat 2014, le casino a consacré directement les sommes suivantes à l'animation locale et à la communication.

tableau 51 : Participation financière du casino à l'animation culturelle et à la communication

ACTION	MONTANT 2014 (€)	MONTANT 2013 (€)
Participation sponsor asso. sportives	15 697	22 378
Participation asso. comité des fêtes	42 477	29 366
Promotion de la station	7 883	12 152
Effort artistique et d'animation	7 883	18 691
Expo peinture - sculpture	1 163	668
Associations	20 733	15 778
Office de tourisme	1 000	1 000
Animation tombola Las Vegas	85 237	11 492
Animation loto	10 074	11 393
Animation belote	8 190	70 45
TOTAL	200 337	122 918

Source : Compte de résultat SAS SETT

Recommandation

5. Étudier les pistes d'évolution des relations contractuelles définissant les contreparties en nature ou financières versées par l'exploitant du casino. *Non mise en œuvre.*

7. LA GESTION DES OPÉRATIONS FUNÉRAIRES

La commune ne gère plus de service extérieur des pompes funèbres depuis 1993. Différents opérateurs privés sont en charge de cette tâche au niveau de la commune.

Pour autant le maire doit assurer ses fonctions de représentant de l'État en tant qu'officier d'état civil. Il est à noter que la commune ne perçoit aucune recette funéraire et n'a instauré aucune des trois taxes funéraires facultatives (taxe sur les convois, taxe sur les inhumations et taxe de crémation).

7.1. La gestion de l'état civil

Aux termes de l'article L. 2122-27 du CGCT, le maire est chargé, sous l'autorité du représentant de l'État dans le département, des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois. Il est, en particulier, officier de l'état civil (article L. 2122-32 du CGCT) et chargé de la police des funérailles (article L. 2213-14 du CGCT).

7.1.1. Données statistiques de l'état civil

En application de l'article 34-1 du code civil, « les actes de l'état civil sont établis par les officiers de l'état civil. Ces derniers exercent leurs fonctions sous le contrôle du procureur de la

République ». En application de l'article 53 du code civil, « le procureur de la République au tribunal de grande instance sera tenu de vérifier l'état des registres lors du dépôt qui en sera fait ».

Au cas particulier, la commune n'a pas de service dédié ni de processus normé concernant la gestion de l'état civil eu égard à sa taille réduite (commune de - de 2 000 habitants). À titre d'exemple, il n'y a pas de note de service dédiée à la transmission des bulletins de décès à l'Insee. Ils sont systématiquement envoyés avec le certificat de décès lors de chaque décès. La commune ne dispose pas non plus de note de service prévoyant les modalités d'organisation en cas d'aggravation brutale du nombre de décès dans la commune.

Ce mode de fonctionnement est en adéquation avec les moyens dont dispose la commune pour gérer le funéraire et avec le faible volume de décès chaque année.

tableau 52 : Nombre de décès par an sur la période 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Transcription de décès	16	20	21	14	20
Décès	19	20	26	17	21

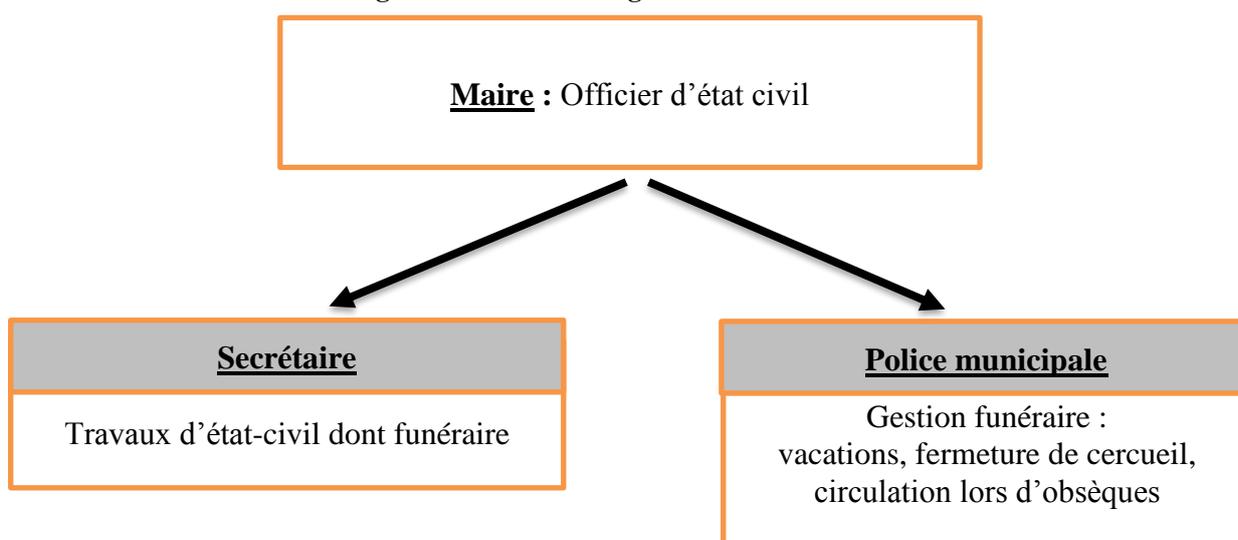
Source : CRC, d'après données communales

7.1.2. L'organisation du service de l'état-civil

Au niveau organisationnel, la commune n'a pas de personnel dédié à temps plein pour la gestion funéraire dans la mesure où sa population est inférieure à 2 000 habitants.

Le maire assure donc de manière pleine et entière ses fonctions d'officier d'état civil. Il est épaulé dans cette tâche par une secrétaire chargée d'effectuer les travaux divers de l'état civil. Étant donné le faible nombre de décès à prendre en charge par la commune chaque année, les dossiers sont en général traités immédiatement.

Figure 1 : Schéma d'organisation de l'état civil



7.2. La gestion des décès

Depuis l'entrée en vigueur de la loi « Sueur »⁴⁵, nombre de collectivités ont supprimé tous services relatifs à la gestion des opérations funéraires. Il leur reste néanmoins des obligations législatives à respecter, comme la gestion de l'état civil (art. 78 et suivants du code civil), l'affichage de la liste des opérateurs habilités (art. R. 2223-31 du CGCT) ou la mise à disposition des devis-types (art. L. 2223-21-1 du CGCT), la rédaction des actes de décès, des autorisations administratives nécessaires à la mise en bière et à la fermeture du cercueil (art. R. 2213-17 du CGCT) et des vacations qui y sont associées (art. L. 2213-14 et 2213-15 du CGCT). Elles doivent également prendre en charge les funérailles des indigents décédés sur leur territoire (art. L. 2223-27 du CGCT).

En l'absence de service extérieur de pompes funèbres (SEPF), les collectivités peuvent toutefois édicter un règlement municipal de pompes funèbres (art. L. 2223-21 du CGCT). Au cas particulier, le conseil municipal n'a édicté aucun règlement municipal des pompes funèbres.

7.2.1. Le coût de la gestion funéraire

Avec l'entrée en vigueur de la loi « Sueur », mettant fin au monopole communal du service des pompes funèbres, la commune a supprimé ses services relatifs à la gestion des opérations funéraires et a transféré cette compétence à un SIVOM qui a été maintenu jusqu'au début des années 2000. La compétence est aujourd'hui gérée par des opérateurs privés. La municipalité estime en effet que la logistique et le coût d'un tel service sont devenus trop importants pour une commune telle que Salies-du-Salat.

Concernant la mise en œuvre des obsèques des indigents, la commune n'ayant pas été concernée sur la période, aucune organisation spécifique ni convention avec un opérateur privé ne sont prévues.

Le coût de la gestion de l'état civil par la commune représente 13 140 € par an. Il est calculé à partir des salaires et charges sociales payés pour les trois employés municipaux effectuant des tâches d'état civil au sein de la commune. Le montant de ces rémunérations et des charges sociales afférentes est ensuite proratisé en fonction du temps passé sur la compétence funéraire par chacun des employés concernés.

7.2.2. L'information des familles

La mairie de Salies-du-Salat respecte les obligations d'affichage concernant les opérateurs habilités par le préfet de la Haute-Garonne.

La loi du 19 décembre 2008 (article L. 2223-21-1 du CGCT) a instauré des modèles de devis établis dont le contenu a été précisé par arrêté du 23 août 2010. La loi n° 2015-177 du 16 février 2015 a renforcé les obligations des opérateurs funéraires. Ces devis doivent être déposés, chaque année, dans chaque département où les opérateurs ont leur siège social ou un établissement secondaire, auprès des communes de plus de 5 000 habitants. Les devis doivent pouvoir être consultables à la mairie.

⁴⁵ Loi n° 93-23 du 8 janvier 1993 relative à la législation des opérations funéraires, puis loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire.

Au cas particulier, il apparait que la commune ne dispose pas de devis-type à sa disposition consultable sur place. Bien qu'étant une commune de moins de 5 000 habitants, elle pourrait disposer des devis-types déposés par le ou les opérateurs installés sur la commune conformément au deuxième alinéa de l'article L. 2223-21-1 du CGCT. L'absence de personnel exclusivement dédié à la gestion funéraire et le faible nombre d'habitants / de décès peut expliquer ce constat. Sur la période concernée la mairie n'a recueilli aucune plainte de la part des familles sur l'information fournie par cette dernière.

7.3. La police des funérailles

L'article L. 2213-14 du CGCT prévoit qu'afin « d'assurer l'exécution des mesures de police prescrites par les lois et règlements, les opérations de fermeture et de scellement du cercueil lorsqu'il y a crémation s'effectuent :

- dans les communes dotées d'un régime de police d'État, sous la responsabilité du chef de circonscription, en présence d'un fonctionnaire de police délégué par ses soins ;
- dans les autres communes, sous la responsabilité du maire, en présence du garde champêtre ou d'un agent de police municipale délégué par le maire.

Lorsque le corps est transporté hors de la commune de décès ou de dépôt, les opérations de fermeture et de scellement du cercueil s'effectuent sous la responsabilité de l'opérateur funéraire, en présence d'un membre de la famille. À défaut, elles s'effectuent dans les mêmes conditions qu'aux deuxième et troisième alinéas. Les fonctionnaires mentionnés aux deuxième et troisième alinéas peuvent assister, en tant que de besoin, à toute autre opération consécutive au décès ».

La liste des opérations de surveillance a été modifiée entre 2012 et 2016 : la loi du 19 décembre 2008 rendait obligatoire la présence d'un agent de police nationale (communes dotées d'une police d'État), municipale ou d'un garde-champêtre pour trois opérations :

- la fermeture du cercueil et la pose des scellés lorsque le corps est transporté hors de la commune de décès ou de dépôt ;
- la fermeture du cercueil et la pose des scellés lorsque le corps est destiné à la crémation, avec ou sans changement de commune ;
- les opérations d'exhumation réalisées à la demande des familles, de ré-inhumation ou de translation de corps.

La loi du 16 février 2015 a modifié l'article L. 2213-4 du CGCT et a supprimé l'exhumation de la liste des opérations donnant lieu à surveillance et à paiement de vacations.

Concernant la commune de Salies-du-Salat, deux agents de la police municipale sont chargés de la gestion funéraire (vacations, fermeture de cercueil et circulation lors d'obsèques) ainsi que de la gestion du cimetière communal.

Le taux forfaitaire de vacations funéraires est fixé à 20 € par une délibération du 16 octobre 2009 pour les opérations de surveillance de fermeture du cercueil en cas de transport hors de la commune, de crémation, d'exhumation, de ré-inhumation et de transplantation de corps.

Le maire a délégué ses pouvoirs d'officier d'état civil à deux agents de la police municipale pour la partie liée à la police des funérailles. En revanche aucun arrêté de délégation n'a été pris en ce sens.

8. L'EXERCICE DES COMPÉTENCES SCOLAIRE ET PÉRISCOLAIRE

8.1. L'organisation de la compétence scolaire sur le territoire

La commune dispose d'une école maternelle et d'une école élémentaire, toutes deux publiques, sur son territoire. Aucun établissement privé sous contrat ou hors contrat (l'enseignement privé hors contrat n'est pas inclus dans le périmètre de la présente enquête) n'est présent sur le territoire de la commune.

tableau 53 : Population scolaire 2013-2017

<i>Maternelle</i>	sept-13	sept-14	sept-15	sept-16	sept-17
Nombre d'écoles	1	1	1	1	1
Nombre de sites	1	1	1	1	1
Nombre de classes	2	2	2	2	1
Nombre d'élèves	45	44	48	44	32
Nombre moyen d'élèves par classe	22,5	22	24	22	32

<i>Élémentaire</i>	sept-13	sept-14	sept-15	sept-16	sept-17
Nombre d'écoles	1	1	1	1	1
Nombre de sites	1	1	1	1	1
Nombre de classes	-	-	4	4	4
Nombre d'élèves			79	84	82
Nombre moyen d'élèves par classe			19,75	21	20,5

Source : CRC, d'après données fournies par la commune

La population scolaire en maternelle est assez stable avec une moyenne de 45 élèves sur deux classes par année scolaire sur la période 2013-2016 ; il est en revanche prévu une fermeture de classe à la rentrée 2017, ce qui induirait une baisse du nombre d'élèves de presque 30 % et une surcharge de la classe restante d'environ 10 élèves. Les effectifs de l'école élémentaire sont quant à eux stables sur la période 2015-2017, sachant qu'aucune donnée n'a pu être fournie par la commune sur les périodes antérieures.

8.2. La dynamique des dépenses et des recettes scolaire et périscolaire

8.2.1. La part des dépenses scolaires et périscolaires dans le budget de la commune

Les recettes de fonctionnement relevant des compétences scolaire et périscolaire représentent une part assez faible du budget de fonctionnement (moins de 3 %), elles ont baissé sur la période sous revue :

tableau 54 : Part budgétaire des compétences scolaire et périscolaire

	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle
RECETTES REELLES DE FONCTIONNEMENT	3 014 741	3 260 935	2 923 114	3 066 769	0,57 %
Part des recettes relevant des compétences scolaire et périscolaire	2,33 %	2,50 %	2,25 %	2,12 %	- 3,09 %
DEPENSES RELLES DE FONCTIONNEMENT	3 459 932	3 475 754	3 340 107	2 958 034	- 5,09 %
Part des dépenses relevant des compétences scolaire et périscolaire (yc RH)	5,71 %	6,64 %	7,87 %	7,96 %	11,67 %

Source : CRC, d'après données fournies par la commune

La proportion de dépenses de fonctionnement liées aux compétences scolaire et périscolaire a quant à elle augmenté passant de 5,7 % en 2013 à presque 8 % en 2016, alors que dans le même temps les dépenses réelles de fonctionnement de la commune ont diminué.

8.2.2. Les recettes et dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement liées aux compétences scolaire et périscolaire passent de 197 k€ en 2013 à 235 k€ en 2016, avec un pic à 260 k€ en 2015. Cette augmentation représente une variation annuelle moyenne de près de 6 % sur la période.

Cette augmentation des dépenses de fonctionnement n'est pas nécessairement liée aux dépenses périscolaires nouvelles. Elle est principalement induite par la hausse des dépenses de la compétence scolaire. En effet, ces dernières augmentent fortement, de presque 12 % en variation annuelle moyenne, essentiellement en raison des dépenses de personnel qui connaissent une forte augmentation à partir de 2014.

tableau 55 : Budget consolidé des compétences scolaire et périscolaire (tous service confondus et hors mercredi après-midi)

	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle
RECETTES REELLES DE FONCTIONNEMENT pour les compétences scolaire et périscolaire	70 221	81 378	65 892	65 014	-2,54 %
Fonds d'amorçage des nouveaux rythmes scolaires (74718)		2 133	2 083	1 983	-
CAF - école maternelle (7478)	13 233	13 827	11 911	11 257	-5,25 %
CAF - école élémentaire (7478)	23 526	25 678	19 433	21 851	-2,43 %
Participation des familles - maternel (706)	11 916	13 455	11 904	9 864	-6,11 %
Participation des familles - élémentaire (706)	21 184	24 988	19 422	19 147	-3,31 %
Participation d'autres collectivités (classes découvertes, NTIC...) (7474)	362	1 296	1 139	912	36,07 %
DEPENSES REELLES DE FONCTIONNEMENT pour les compétences scolaire et périscolaire	197 725	230 810	262 843	235 405	5,99 %
COMPETENCE SCOLAIRE	97 114	129 240	157 671	135 322	11,69 %
MATERNELLE	34 552	45 519	58 675	44 692	8,96 %
Petit matériel - écoles (606)	348	34	62	269	-8,28 %
Fournitures scolaires (6067)	961	785	350	61	-60,11 %
Abonnements et documentation (606)	153	1 011	125	35	-38,76 %
Entretien/maintenance (6283 et 6156)			348		-
Autre frais divers (pharmacie...)	130	22	0	0	-100,00 %
Dépenses de personnel (641 et 645)	32 960	43 667	57 789	44 327	10,38 %
ELEMENTAIRE	62 562	83 721	98 997	90 630	13,15 %
Petit matériel - écoles (606)	619	62	102	521	-5,55 %
Fournitures scolaires (6067)	2 845	645	3 835	3 994	11,97 %
Abonnements et documentation (606)	272	1 878	204	68	-36,94 %
Entretien/maintenance (6283 et 6156)			568		-
Autre frais divers (pharmacie...)	231	41	0	0	-100,00 %
Dépenses de personnel (641 et 645)	58 595	81 095	94 288	86 047	13,66 %
COMPETENCE PERISCOLAIRE	100 611	101 570	105 172	99 353	-0,42 %
MATERNELLE	35 069	34 504	38 537	33 022	-1,98 %
Achats alimentaires - goûter (602)	16 803	14 739	15 398	12 356	-9,74 %
Subventions (657)	14 226	15 575	19 239	16 966	6,05 %
Dépenses de personnel (641 et 645)	4 040	4 190	3 900	3 700	-2,89 %
ELEMENTAIRE	65 542	67 067	66 635	66 331	0,40 %
Achats alimentaires - goûter (602)	29 871	27 372	25 124	23 986	-7,05 %
Subventions (657)	25 291	28 925	31 389	32 934	9,20 %
Dépenses de personnel (641 et 645)	10 380	10 770	10 122	9 411	-3,21 %
CHARGES NON REPARTIES	0	0	0	730	-
Fluides (606)				730	-

Source : CRC, d'après données fournies par la commune

Le coût net moyen par élève a tendance à baisser sur la période, que ce soit pour l'école maternelle (variation annuelle moyenne de - 7,7 %) ou l'école primaire (variation annuelle moyenne de - 5,5 %). Le pic de 2015 est dû à une forte augmentation des charges de personnel sur cette année. La réforme des rythmes scolaires ne semble pas cependant avoir eu un impact important sur le coût net moyen par élève.

tableau 56 : Impact des compétences scolaire et périscolaire sur la situation financière

	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle
MATERNELLE					
Recettes totales des compétences scolaire et périscolaire (maternelle)	25 280	27 736	24 247	21 430	
Dépenses totales des compétences scolaire et périscolaire (maternelle)	97 229	81 100	107 564	77 962	-7,10%
Dépenses nettes des compétences scolaire et périscolaire (maternelle)	71 950	53 364	83 317	56 532	-7,72%
<i>dont dépenses nettes de la réforme des rythmes scolaires</i>	0	3 000	3 000	3 000	
Nombre d'élèves à la rentrée	45	44	48	44	
Coût net moyen par élève	1599	1213	1736	1285	-7,03%
ELEMENTAIRE					
Recettes totales des compétences scolaire et périscolaire (élémentaire)	44 941	51 509	39 561	41 600	-2,54%
Dépenses totales des compétences scolaire et périscolaire (élémentaire)	177 187	152 790	182 523	157 443	-3,86%
Dépenses nettes élémentaires des compétences scolaire et périscolaire (élémentaire)	132 245	101 281	142 962	115 843	-4,32%
<i>dont dépenses nettes de la réforme des rythmes scolaires</i>	0	6 000	6 000	6 000	
Nombre d'élèves à la rentrée	81	81	79	84	
Coût net moyen par élève	1633	1250	1810	1379	-5,47%

Source : CRC, d'après données fournies par la commune

8.2.2.1. Les dépenses de personnel

Concernant les ratios de personnel mis en place pour la gestion de l'école et les temps périscolaires, la commune ne dispose d'aucune donnée précise. De plus il n'a pas été mis en place de système d'identification spécifique de l'absentéisme concernant les agents scolaires et périscolaires. Le taux d'absentéisme de la commune est globalisé pour l'ensemble des agents de la collectivité. Il n'y a donc pas de suivi individualisé de l'absentéisme.

tableau 57 : Personnel rattaché au service des affaires scolaires

	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle
Nombre d'ETP	0,5	0,5	0,5	0,46	- 3,45 %
Effectif	4	4	4	4	0,00 %
Coût total (yc charges patronales - 641, 645, 647)	14 417 €	14 959 €	14 060 €	13 071 €	- 3,21 %

Source : CRC, d'après données fournies par la commune

Quatre agents de la commune interviennent de manière indirecte pour le ménage dans la salle dédiée au périscolaire et un ATSEM pour la sieste. La commune n'affecte pas de personnel le mercredi après-midi en raison de la mutualisation du service avec les communes de Mane et Mazères-sur-Salat.

Le tableau 58 retrace les emplois périscolaires. Ces employés travaillent pour l'association APEAI en charge du périscolaire et ils sont mis à disposition de la commune pour effectuer cette tâche. Un ATSEM est mis à disposition de l'association pour les temps de sieste.

tableau 58 : Effectifs mis à disposition de la commune par l'association APEAI pour la gestion du périscolaire

Diplôme	Contrat	Fonctions	Durée contrat	Heures/mois
BPJEPS	CDI	Directeur	-	15 h
BAFA	CDD	Animateur	4 mois + 6 mois	50 h
BAFA	CDI	Animateur	-	70 h
BAFA	CDI	Animateur	-	-
BAFA	Contrat d'avenir	Animateur	3 ans	15 h
TOTAL	1 directeur et 4 animateurs			

Source : CRC, d'après données fournies par la commune

La commune recourt à cinq agents, majoritairement en CDI, pour encadrer les activités périscolaires. Il s'agit d'employés titulaires d'un brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA). Un directeur, titulaire d'un brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport (BPJEPS) encadre l'ensemble des animateurs. Le volume horaire est très variable selon les animateurs.

La collectivité n'a pas de dispositif spécifique pour gérer les remplacements (par exemple *pool* de remplaçants...) mais fait appel à des remplaçants internes au besoin. Ce système de remplacement non formalisé ne pose pas de problème particulier au sein d'une commune de faible taille.

Interrogée sur les possibles marges de manœuvres existantes pour optimiser ou diminuer le coût de personnels, l'ordonnateur a indiqué qu'aucune réflexion n'a été entreprise par l'équipe municipale. Cependant, il a précisé que le nombre d'ATSEM sera réduit puisqu'un agent doit partir à la retraite et qu'il n'est pas prévu de remplacement.

L'association APEAI, conventionnée par la commune à hauteur de 50 000 € annuels, est en charge de la gestion périscolaire. De fait, la commune n'a engagé aucun agent directement pour le périscolaire. Cependant, l'agent en charge de l'entretien des locaux scolaires effectue en parallèle l'entretien de la salle mise à disposition de l'association APEAI et un ATSEM de la commune intervient au moment des siestes.

tableau 59 : Personnel en charge d'activités scolaires et périscolaires (tous services concernés)

Service	Fonction	Statut (contrat aidé, titulaire...)	Catégorie	2016		
				ETP	Coût moyen pour 1 ETP (yc charges patronales)	Coût total = ETP x coût moyen(yc charges patronales)
Restauration scolaire	Agent de restauration		B ou C	2,5	11 200	28 000
Maternelle	Agent territorial spécialisé des écoles maternelles		C	2	22 000	44 000
Élémentaire / maternelle	Bibliothécaire	8%		0,7	17 500	980
Élémentaire / maternelle	Ludothécaire					
Élémentaire / maternelle	Agent chargé de l'entretien/agents polyvalents		C	2	11 200	22 400
Élémentaire / maternelle	Policier municipal / agent chargé des entrées/sorties d'école	10%		1	17 000	1 700
TOTAL				8,2	78 900	97 080

Source : CRC, d'après données fournies par la commune

8.2.2.2. Les dépenses liées au patrimoine immobilier

Concernant le patrimoine immobilier scolaire, la commune n'a engagé aucune dépense d'entretien ou de maintenance spécifique sur la période concernée par l'enquête (2013-2016). Des travaux de mise aux normes ont cependant été réalisés. Étant donné le peu de patrimoine scolaire détenu par la commune (un bâtiment pour l'école et un bâtiment pour la maternelle), aucun outil de gestion n'a été mis en place pour piloter l'entretien des écoles (tableau de bord par exemple).

tableau 60 : Aménagements effectués sur l'école maternelle

Zone concernée	Type de travaux	Coût
Parking	Création d'une place de stationnement réservée	1 650 €
Porte extérieure	Mise en conformité de la rampe d'accès	2 700 €
Cheminement extérieur	Mise en conformité de la porte d'accès à l'école	1 325 €
Sanitaire	Mise en conformité de la porte d'accès à la cantine	4 080 €
Cheminement extérieur	Remplacement des interrupteurs	2 075 €

Source : CRC, d'après données fournies par la commune

tableau 61 : Aménagements effectués sur l'école primaire

Zone concernée	Type de travaux	Coût
Parking	Création d'un dépose-minute	1 650 €
Cheminement extérieur	Reprise ponctuelle de cheminement en enrobé	2 000 €
Porte extérieure	Création d'une rampe d'accès aux sanitaires	7 410 €
Sanitaire	Création de sanitaires accessibles à tous	11 210 €
Porte extérieure	Création d'une rampe d'accès future salle ALAE	1 395 €
Porte extérieure	Mise en conformité de la porte d'accès à la future salle ALAE	1 375 €

Source : CRC, d'après données fournies par la commune

8.2.2.3. Les autres dépenses de fonctionnement

La commune a développé une politique globale sur les dépenses de fonctionnement, notamment en ce qui concerne l'achat de fournitures scolaires.

8.2.3. Les recettes et dépenses d'investissement

tableau 62 : Recettes et dépenses d'investissement

	2013	2014	2015	2016
RECETTES REELLES D'INVESTISSEMENT pour les compétences scolaire et périscolaire	0	0	0	0
Participation CAF (13x)	-	-	-	-
Fonds de concours (13x)	-	-	-	-
Quote-part des emprunts (1641)	-	-	-	-
DEPENSES REELLES D'INVESTISSEMENT pour les compétences scolaire et périscolaire	76 692	3 080	27 244	0
Acquisition de terrains (211)				
Travaux de construction et grosses réparations (23)	76 692	3 080	27 244	0
Autres :	0	0	0	0

Source : CRC, d'après données fournies par la commune

La commune n'a pas engagé de nouveaux travaux depuis 2013, hormis les dépenses déjà engagées ainsi que les travaux d'entretien courant des bâtiments : il s'agit de travaux de mise aux normes d'accessibilité et de sécurité des bâtiments scolaires, à hauteur de 11 830 € pour l'école maternelle et 25 040 € pour l'école élémentaire.

8.3. Les facteurs d'évolution des dépenses scolaires

8.3.1. La carte scolaire

Sur la période visée par l'enquête, deux décisions de fermeture de classes ont été prises. Une classe de maternelle a été fermée en juin 2016. Pour la rentrée 2017, une classe de primaire doit fermer. La collectivité ne s'est pas opposée à ces fermetures et a donc accepté les décisions de l'État. Dans les deux cas, les délais laissés par l'inspection académique ont été de six mois (janvier pour fermeture à la fin de l'année scolaire).

Il n'existe pas d'outil partagé entre la commune et l'État concernant l'évolution des effectifs des écoles. La direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) joue un rôle d'intermédiaire entre la municipalité et le département, notamment lors d'enquêtes sociales.

En matière d'obligation scolaire, la municipalité ne tient pas à jour la liste exhaustive de tous les enfants résidants dans la commune. L'article L. 131-6 du code de l'éducation prévoit pourtant que « chaque année, à la rentrée scolaire, le maire dresse la liste de tous les enfants résidant dans sa commune et qui sont soumis à l'obligation scolaire. Les personnes responsables doivent y faire inscrire les enfants dont elles ont la garde ».

La municipalité est cependant en mesure d'informer l'inspection académique de la situation des enfants qui ne bénéficieraient pas de l'instruction obligatoire prévue à l'article R. 131-4 du code de l'éducation.

Les directeurs d'écoles non situées dans la commune et accueillant des enfants de la commune n'avertissent pas le maire de ces accueils comme prévu par les dispositions de l'article R. 131-3 du code de l'éducation. Concernant les dérogations à la carte scolaire, la commune n'a pas été concernée sur la période 2012-2017.

8.3.2. La réforme des rythmes scolaires

8.3.2.1. Modalités de mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires

À partir de la rentrée 2014, la commune a mis en œuvre la réforme des rythmes scolaires par le biais d'une convention du 19 août 2014, avec l'association à but non lucratif APEAI, créée en 1988 (n° agrément ministériel JEP 31-610 ; n° habilitation DRDJS 031 A 04 0315).

La convention prévoit la mise à disposition de deux personnels de la mairie cinq jours par semaine les matins de 7h45 à 9h, de trois personnels de la mairie les midis quatre jours par semaine de 13h30 à 13h45 ainsi que d'une personne les soirs quatre jours par semaine de 16h à 16h30. De plus la 3^{ème} salle de classe maternelle est mise à disposition pour les créneaux de 13h à 13h45 et de 16h à 16h30.

L'association APEAI reçoit une subvention de 50 000 € pour gérer le fonctionnement du périscolaire.

8.3.2.2. L'impact financier de la réforme

L'impact financier de la réforme périscolaire a été relativement limité pour la commune. Le seul point notable a été le changement de local au cours de la période sous revue. La salle périscolaire située dans le bâtiment de l'école maternelle a été permutée avec une autre salle de ce même bâtiment. Le cout financier est évalué dans les tableaux ci-après.

tableau 63 : Coût du périscolaire

ECOLE MATERNELLE	2013	2014	2015	2016	variation annuelle
Dépenses totales liées aux activités périscolaires (1)	18 266	19 765	23 139	20 666	4,20%
<i>dont dépenses nouvelles liées à la réforme des rythmes</i>	0	3 000	3 000	3 000	-
Dépenses totales liées à la restauration dans le cadre périscolaire (2)	16 803	14 739	15 398	12 356	-
<i>dont dépenses nouvelles liées à la réforme des rythmes</i>					-
Dépenses totales activités périscolaires et restauration (1+2)	35 069	34 504	38 537	33 022	-1,98%
<i>dont dépenses nouvelles liées à la réforme des rythmes</i>	0	3 000	3 000	3 000	-
Recettes totales liées aux activités périscolaires	4 000	6 400	6 400	6 400	16,96%
<i>dont contributions des familles</i>	1 500	1 500	1 500	1 500	-
<i>dont aides de la CAF</i>	2 500	3 500	3 500	3 500	11,87%
<i>dont fonds d'amorçage</i>	0	1 400	1 400	1 400	-
Dépenses nettes totales	14 266	13 365	16 739	14 266	0,00%
Nombre d'élèves en moyenne	28	28	28	28	-
Coût net par élève	509,50	477,32	597,81	509,50	0,00%
<i>Coût net de la réforme des rythmes scolaires par élève</i>	0,00	57,14	57,14	57,14	-
ECOLE ELEMENTAIRE	2013	2014	2015	2016	variation annuelle
Dépenses totales liées aux activités périscolaires (1)	35 671	39 695	41 511	42 345	5,88%
<i>dont dépenses nouvelles liées à la réforme des rythmes</i>	0	7 000	7 000	7 000	-
Dépenses totales liées à la restauration dans le cadre périscolaire (2)	29 871	27 372	25 124	23 986	-
<i>dont dépenses nouvelles liées à la réforme des rythmes</i>					-
Dépenses totales activités périscolaires et restauration (1+2)	65 542	67 067	66 635	66 331	0,40%
<i>dont dépenses nouvelles liées à la réforme des rythmes</i>	0	7 000	7 000	7 000	-
Recettes totales liées aux activités périscolaires	12 000	17 100	17 100	17 100	12,53%
<i>dont contributions des familles</i>	3 500	3 500	3 500	3 500	-
<i>dont aides de la CAF</i>	8 500	9 500	9 500	9 500	3,78%
<i>dont fonds d'amorçage</i>	0	4 100	4 100	4 100	-
Dépenses nettes totales	23 671	22 595	24 411	25 245	2,17%
Nombre d'élèves	82	82	82	82	-
Coût net par élève élémentaire	288,67	275,55	297,70	307,87	2,17%
<i>Coût net de la réforme des rythmes scolaires par élève</i>	0,00	35,37	35,37	35,37	-

Source : CRC, d'après données fournies par la commune

Le coût net de la réforme par élève reste en deçà de la moyenne nationale calculée par l'enquête de l'Association des maires de France (153 € pour les communes de moins de 10 000 habitants)⁴⁶.

En raison de la mutualisation effectuée avec la commune de Mazères, la restauration du mercredi n'impacte pas le périscolaire dans la commune de Salies du Salat.

⁴⁶ L'enquête menée par l'AMF chaque année entre 2013 et 2016 auprès des 23 000 communes ayant une école publique évalue le coût annuel net moyen par enfant inscrit aux nouvelles activités périscolaires à 161 € pour les communes (153 € pour les communes de moins de 10 000 habitants).

tableau 64 : Coût de la réforme du mercredi

	Avant la réforme	Après la réforme
Accueil matin	7h30-9h	-
Accueil soir	17h-18h30	17h-18h30
Navette	2 500 €	2 500 €
Restauration scolaire	non	non
Personnel	animatrice : 5 000 €	animatrice : 3 500 €
Divers	1 000 €	1 000 €
Coût total	8 500 €	7 000 €

Source : commune

8.3.3. L'accueil des moins de trois ans

La collectivité n'a pas communiqué d'informations sur l'accueil des enfants de moins de 3 ans.

8.4. Les modes de gestion et d'organisation

8.4.1. L'organisation des services de la commune

Trois personnes interviennent dans la gestion du budget des affaires scolaires. Pour les écoles, seuls des élus interviennent : le maire de Salies-du-Salat ainsi que l'adjoint aux écoles. Pour le périscolaire, le directeur de l'association qui en a la charge, l'APEAI, est l'acteur principal de la gestion.

La commune regroupe les achats concernant les activités scolaires et périscolaires. Les relations entre la mairie et l'APEAI portent sur la mise en commun d'une salle de l'école maternelle et sur la mise à disposition d'une ATSEM durant la sieste.

8.4.2. Les modes de gestion des compétences facultatives

Les transports scolaires sont assurés par le département. La restauration scolaire est gérée en régie mais l'élaboration des repas est confiée à l'EHPAD « Les Jonquilles » qui se situe sur le territoire communal. Enfin pour la gestion périscolaire, la commune a passé une convention avec l'association APEAI afin d'avoir une meilleure lisibilité du coût périscolaire.

8.4.3. La gestion des activités périscolaires

tableau 65 : Subventions versées à l'APEAI pour la gestion du périscolaire 2013-2016

Exercice	Nom de la structure (association X, société Y, commune Z...)	Intitulé de l'activité	Mode de gestion (marché, DSP, régie...)	Durée de la convention ou du contrat (si délégué)	Mode de tarification (forfait, tarif horaire, gratuité...)	Coût total pour la collectivité (coûts directs, subventions...)
2013	Association APEAI	-	subvention	3 ans	tarif modulé	39 517 €
2014	Association APEAI	-	subvention	3 ans	tarif modulé	44 500 €
2015	Association APEAI	-	subvention	3 ans	tarif modulé	50 628 €
2016	Association APEAI	-	subvention	3 ans	tarif modulé	49 900 €

Source : CRC, d'après données fournies par la commune

8.4.3.1. La gestion de la restauration scolaire

Les charges de personnel intervenant dans l'élaboration des repas s'élèvent à 3,55 € par repas en 2010-2011. La commune a payé un prix de 4,14 € par repas à l'EHPAD des Jonquilles en 2010-2011. En 2016-2017, la commune est facturée 4,26 € pour chaque repas par l'EHPAD des Jonquilles. La commune a maintenu un tarif de 3,50 € pour les écoliers sur l'ensemble de la période visée par l'enquête.

De plus, la commune a signé une convention d'accueil à la cantine scolaire des enfants de la commune de Touille. Le prix du repas facturé aux enfants résidant hors de la commune est de 4,50 € en 2010-2011, dont il faut déduire la participation de la commune de Touille, qui le porte à 3,50 €.

tableau 66 : Effectifs de la restauration scolaire

	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle
Nombre d'enfants présents par jours en moyenne	85	84	79	83	- 0,79 %
<i>dont écoles maternelles</i>	45	44	44	48	2,17 %
<i>dont écoles élémentaires</i>	40	40	35	35	- 4,35 %

Source : CRC, d'après données fournies par la commune

La cantine est ouverte toute l'année hors vacances scolaires. La commune a précisé qu'elle ne possède pas de chiffres précis sur la capacité d'accueil de la cantine dans la mesure où les capacités sont actuellement suffisantes et où aucune évaluation n'a encore été faite.

8.4.3.2. La gestion des transports scolaires

La commune ne gère pas le ramassage scolaire à son profit. Il s'effectue le matin à 9h00 et le soir à 16h30 pour les élèves de la commune voisine de Touille.

ANNEXES

tableau 67 : Les charges variables (2016)

Charges à caractère général		2016
60611	Eau et assainissement	11 968,42 €
60612	Énergie - Électricité	12 247,42 €
60621	Combustibles	35 845,71 €
Charges de personnel		
6215	Personnel affecté par collectivité de rattachement	422 974,93 €
6475	Médecine du travail, pharmacie	76,00 €
6478	Autres charges sociales diverses	161,85 €
Total des charges variables		483 274,33 €

Source : CRC, d'après compte administratif

*données 2016

tableau 68 : Les charges fixes (2016)

Charges à caractère général		
60624	Produits de traitement	17 450 €
60631	Fournitures d'entretien	5 900 €
60632	Fournitures de petit équipement	3 838 €
60636	Vêtements de travail	10 €
6064	Fournitures administratives	610 €
6068	Autres matières et fournitures	15 306 €
611	Contrats de prestations de services	56 684 €
615221	Bâtiments publics	5 163 €
61558	Autres biens mobiliers	42 494 €
6156	Maintenance	14 970 €
6184	Versements à des organismes de formation	4 115 €
6188	Autres frais divers	17 738 €
6233	Foires et expositions	4 950 €
6251	Voyages et déplacements	155 €
6257	Réceptions	253 €
6261	Frais d'affranchissement	506 €
6262	Frais de télécommunications	55 €
627	Services bancaires et assimilés	93 €
63512	Taxes foncières	7 201 €
Autres charges de gestion courante et charges financières		
6535	Formation	3 500 €*
66111	Intérêts réglés à l'échéance	5 338 €*
Emprunts et dettes assimilées		
1641	Emprunts en euros	7 814 €
678 Autres charges exceptionnelles		9 732 €
6811 Dot.aux amort.des immo.incorporelles & Corporelles		61 533 €*
TOTAL		285 407 €

Source : CRC, d'après compte administratif

* après retraitement opéré dans la fiabilité et dans la partie financière concernant l'emprunt et les amortissements

La chambre a effectué un retraitement extracomptable des amortissements, des annuités en capital et en intérêt de la dette pour purger des comptes les actifs du centre de remise en forme figurant dans les comptes de l'établissement thermal. Après retraitement, on constate que le poste le plus important est constitué par les contrats de prestations de services extérieures, qui représente 20 % de l'ensemble des charges fixes.

GLOSSAIRE

ALAE	accueil de loisirs associé à l'école
APEAI	Association de parents d'élèves et animations intercommunales
ARS	agence régionale de santé
ARTT	aménagement et réduction du temps de travail
ATSEM	agent territorial spécialisé des écoles maternelles
BA	budget annexe
BP	budget primitif
CA	chiffre d'affaires
CA	compte administratif
CAF	caisse d'allocations familiales
CAF	capacité d'autofinancement
CCAS	centre communal d'action sociale
CDD	contrat à durée déterminée
CDI	contrat à durée indéterminée
CE	Conseil d'État
CET	compte épargne temps
CGCT	code général des collectivités territoriales
CNETh	Conseil national des établissements thermaux
CRC	chambre régionale des comptes
CUI-CAE	contrat unique d'insertion - contrat d'accompagnement dans l'emploi
DSP	délégation de service public
EBF	excédent brut de fonctionnement
EHPAD	établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
ETP	équivalent temps-plein
HS	heure supplémentaire
IAT	indemnité d'administration et de technicité
IFTS	indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires
IHTS	indemnités horaires pour travaux supplémentaires
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
ISMF	indemnité spéciale mensuelle de fonctions
k€	kilo euros = millier d'euros
M€	million d'euros
NTIC	nouvelles technologies de l'information et de la communication
RH	ressources humaines
SIVOM	syndicat intercommunal à vocation multiple
SPA	service public administratif
SPIC	service public industriel et commercial
TLE	taxe locale d'équipement
TVA	taxe sur la valeur ajoutée

**Réponses aux observations définitives
en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières**

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 3 mai 2018 de M. Jean-Pierre Duprat, maire de la commune de Salies-du-Salat.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie

sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie@crtc.ccomptes.fr