



## RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

# RÉGIE DÉPARTEMENTALE DU LAC DE SAINT-PARDOUX (Département de la Haute-Vienne)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 2 novembre 2022.

## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE .....	3
RECOMMANDATIONS.....	4
PROCÉDURE.....	5
<b>1 LA PRESENTATION DE LA RÉGIE DÉPARTEMENTALE DU LAC DE SAINT-PARDOUX.....</b>	<b>6</b>
1.1 Historique de la création du lac et des activités adjacentes .....	6
1.2 Historique des modes de gestion.....	7
<b>2 L'AUTONOMIE DE L'ÉTABLISSEMENT EN QUESTION .....</b>	<b>7</b>
2.1 Les missions exercées .....	7
2.2 Le cas particulier de la gestion du centre aquatique départemental (ou « piscine » du lac).....	9
2.2.1 Le cadre juridique et les flux financiers du contrat « in house » .....	10
2.2.2 L'économie du contrat « in house ».....	11
2.2.3 Les conséquences de l'intervention de l'établissement public .....	15
<b>3 LA GOUVERNANCE DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC.....</b>	<b>16</b>
3.1 Le conseil d'administration.....	17
3.2 La présidence du conseil d'administration .....	17
3.3 Les fonctions de direction .....	18
3.3.1 Les directeurs en poste.....	18
3.3.2 Les délégations accordées.....	18
<b>4 GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE .....</b>	<b>19</b>
4.1 La gestion budgétaire .....	20
4.2 Les débats et rapports d'orientation budgétaire .....	20
4.3 Les prévisions et les exécutions budgétaires .....	20
4.4 La présentation du compte financier.....	21
4.5 La tenue de la comptabilité .....	22
<b>5 LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC .....</b>	<b>23</b>
5.1 Les soldes intermédiaires de gestion.....	24
5.1.1 L'excédent brut d'exploitation.....	24
5.1.2 Les résultats de l'exercice.....	29
5.2 La section d'investissement .....	29
5.2.1 En dépense.....	29
5.2.2 En recette .....	30
5.3 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement (BFR) et la trésorerie .....	31
<b>6 LES CONSÉQUENCES FINANCIERES DE LA CRISE SANITAIRE .....</b>	<b>33</b>
6.1 Sur le budget principal .....	34
6.2 Sur le budget annexe de la piscine .....	34
<b>7 LES RESSOURCES HUMAINES.....</b>	<b>35</b>
7.1 Les statuts des agents .....	35

7.1.1 Les conventions collectives appliquées .....	36
7.1.2 Le personnel mis à disposition par le département.....	36
7.2 L'évolution des effectifs .....	37
7.3 La masse salariale .....	39
7.4 Le temps de travail.....	40
7.4.1 Le suivi des heures travaillées .....	40
7.4.2 Les congés et le CET .....	41
7.4.3 Les absences au travail .....	41

## SYNTHÈSE

Le lac de Saint-Pardoux est un lac artificiel situé à 30 kilomètres au nord de Limoges, dans le département de la Haute-Vienne, inauguré en 1977. Les activités de loisirs proposées sur site ont évolué au fil du temps, la dernière étant la création d'un « aquapark » (structures gonflables récréatives installées sur le lac) sur le site de Santrop en 2021, à proximité immédiate du centre aquatique départemental ouvert en mai 2017.

Depuis 1990, le département de la Haute-Vienne est seul propriétaire de l'ensemble du site. Par délibération du 30 octobre 1995, il a créé la régie départementale du Lac de Saint-Pardoux, en choisissant la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), dont les missions sont « [...] *la gestion, la promotion et la commercialisation des services et équipements départementaux à caractère touristique et de loisirs, existants ou à venir, situés sur le site du lac de Saint-Pardoux* [...] » et qui emploie une centaine de personnels pour un total de produits proche de 1 M€.

Depuis sa création, ses missions, son fonctionnement et son financement sont en décalage avec le statut d'EPIC qui lui a été attribué. Alors que l'établissement intervient dans le champ concurrentiel, il ne supporte pas l'intégralité des coûts afférents aux biens « mis à sa disposition » par le département. Il lui est donc impossible d'évaluer le coût complet des services qu'il rend et qu'il facture et de les répercuter dans ses tarifs.

Le département lui a confié en 2017 l'exploitation du centre aquatique départemental dans le cadre d'un contrat « in house » de prestations de services alors que ses statuts lui donnaient vocation à gérer cet équipement départemental. Selon le président du département de la Haute-Vienne, cette organisation apporte de la souplesse dans la gestion de l'établissement. La chambre constate toutefois qu'elle altère la visibilité des coûts du centre aquatique pour le contribuable départemental. Elle a aussi pour conséquence de masquer qu'il revient au département d'assumer la responsabilité de l'employeur au terme du marché d'exploitation.

Une gestion directe du centre aquatique par l'EPIC équivaldrait à un quasi-doublement de la subvention d'équilibre annuelle attribuée par le département pour en garantir l'équilibre budgétaire. Cela met en évidence l'incohérence du statut industriel et commercial de l'établissement public au regard des modalités de financement des activités de la base de loisirs.

Enfin, alors que l'EPIC bénéficie de la personnalité morale et financière, ses décisions stratégiques demeurent largement arbitrées par le département.

Dans ces conditions, la chambre invite l'établissement, au regard de son fonctionnement, à engager une réflexion sur les conséquences juridiques, financières et patrimoniales de son statut d'EPIC.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1** : le conseil d'administration, en lien avec le département, est invité à tirer toutes les conséquences notamment juridiques, financières et patrimoniales du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial. (*non mise en œuvre*)

**Recommandation n° 2** : réunir le conseil d'administration en tant que de besoin dans le cadre de la passation et l'attribution des marchés « adaptés » ou donner délégation au directeur pour qu'il puisse réaliser ces opérations. (*en cours de mise en œuvre*)

**Recommandation n° 3** : saisir le conseil d'administration de l'établissement du rapport du directeur conformément aux dispositions de l'article R. 2221-50 du code général des collectivités territoriales. (*non mise en œuvre*)

**Recommandation n° 4** : compléter et joindre aux comptes administratifs du budget principal et du budget annexe les annexes relatives aux personnels temporaires et permanents de l'EPIC. (*en cours de mise en œuvre*)

**Recommandation n° 5** : mettre en œuvre un décompte des heures de travail réalisées par les agents à horaire individualisé en application des dispositions du code du travail. (*en cours de mise en œuvre*)

## PROCÉDURE

L'examen de la gestion de la régie départementale du Lac de Saint-Pardoux a été inscrit au programme 2021 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine par arrêté n° 2020-61 daté du 20 décembre 2020. Ce contrôle couvre les exercices 2015 et suivants.

Conformément aux articles L. 211-3, L. 211-4 et R. 243-1 du CJF, une lettre d'ouverture du contrôle a été adressée le 14 septembre 2021 à M. Christophe Bize, directeur de l'établissement public, dont il a accusé réception le même jour.

Les anciens directeurs, Mme Nadège Descubes et M. Vincent Caillaudaud ont été avertis de l'ouverture du contrôle par courrier du 7 octobre dont ils ont accusé réception respectivement le 22 octobre et le 7 octobre.

Un entretien de début de contrôle s'est déroulé le 24 septembre 2021 avec M. Bize, directeur en fonctions ainsi qu'avec M. Caillaudaud et Mme Descubes par téléphone respectivement les 10 et 17 novembre 2021. Un contrôle sur place a eu lieu les 24 et 25 novembre 2021. L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du CJF a eu lieu avec M. Bize le 27, le 26 avec Mme Descubes et le 24 janvier 2022 avec M. Caillaudaud.

Le rapport d'observations provisoires (ROP) a été transmis par voie électronique au directeur le 23 mars 2022, dont il a accusé réception le même jour. Il a répondu par courrier enregistré à la chambre le 17 mai 2022.

Il a été adressé intégralement au président du conseil départemental de la Haute-Vienne par voie électronique le 23 mars 2022, dont il a accusé réception le même jour. Ce dernier a répondu le 16 mai 2022.

Des extraits du ROP ont été transmis par voie électronique le 23 mars 2022, à M. Caillaudaud et Mme Descubes, anciens ordonnateurs, dont ils ont accusé réception les 23 et 29 mars 2022. Ces derniers n'ont pas répondu.

Après examen des réponses, la chambre régionale des comptes a formulé les observations définitives qui suivent lors de la séance du 2 novembre 2022.



## 1.2 Historique des modes de gestion

En 1968, le syndicat intercommunal des Vallées de la Couze et du Vincou (SIVACOV) est créé et a pour objet « *l'aménagement hydraulique, rural et touristique des vallées de la Couze et du Vincou, notamment par l'utilisation polyvalente d'un site de retenue de 22 millions de m<sup>3</sup>, permettant la création d'un lac touristique et le renforcement du débit d'étiage du Vincou* ». À la fin des années 70, la ville de Limoges et le département de la Haute-Vienne adhèrent à ce syndicat qui se transforme à cette occasion en syndicat mixte des Vallées de la Couze et du Vincou (SYMVACOV). Ce dernier est dissout au 31 décembre 1990 et le département de la Haute-Vienne devient alors seul propriétaire de l'ensemble du site.

Initialement gérée par l'association touristique du Lac de Saint-Pardoux, l'exploitation des équipements touristiques est confiée à la régie départementale du Lac de Saint-Pardoux créée à cet effet par délibération du 30 octobre 1995 sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) relevant des articles L. 1412-1, L. 2221-1 à L. 2221-10, R. 1412-3, R. 2221-1 à R. 2221-52 et L. 3241 4 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Son siège est situé sur le site de Santrop, à Razès (Haute-Vienne).

De l'inauguration du plan d'eau avec l'ouverture des deux premières plages en 1977 à la création d'un Aquapark sur le site de Santrop en 2021, les activités proposées ont évolué au fil du temps : ouverture d'une base de voile et de mono-nautisme en 1979, création de campings à Santrop et à Fréaudour en 1981 et 1983, création d'un parc acrobatique, d'un parcours de santé et d'un Bike Park en 2011, réaménagement du site de Chabannes en 2013, ouverture de la piscine/centre aquatique sur le site de Santrop en 2017, ouverture du télési nautique sur le site de Fréaudour en 2019.

## 2 L'AUTONOMIE DE L'ÉTABLISSEMENT EN QUESTION

### 2.1 Les missions exercées

Les missions de l'établissement public<sup>1</sup> sont « *l'accueil et l'information du public ; la gestion, la promotion et la commercialisation des services et des équipements départementaux à caractère touristique et de loisirs, existants ou à venir, situés sur le site du lac de Saint-Pardoux ainsi que l'organisation, la coordination et la surveillance des activités et des animations touristiques* ». Ces missions sont exercées dans le cadre d'une convention de gestion<sup>2</sup> qui définit les conditions d'exploitation du service ainsi que les relations de l'établissement public avec le département pour la station de tourisme du Lac de Saint-Pardoux<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Article 2 des statuts 2021 de la régie.

<sup>2</sup> Une première convention avec le département de la Haute-Vienne a été signée en 2014, suivie de 3 avenants ; une seconde convention, actuellement en vigueur, a été signée en 2020.

<sup>3</sup> Article 1 de chacune des conventions.

Ces conventions de gestion ou leurs modifications n'ont pas été approuvées par le conseil d'administration avant leur signature par la direction de l'établissement public. Les missions de l'établissement public y sont très détaillées contrairement à ses statuts. Cela aurait justifié que leurs approbation et modification soient autorisées par le conseil d'administration de l'établissement public avant leur signature.

La chambre régionale des comptes constate que le département a créé la régie sous forme d'établissement public industriel et commercial, avec une autonomie juridique et financière, pour assurer la gestion des « [-] équipements départementaux à caractère touristique et de loisirs » du site. Toutefois, le département de la Haute-Vienne a souhaité, dès la création de l'établissement public, conserver la gestion directe de certains équipements relevant non seulement des infrastructures générales (barrage, passerelle, ouvrages d'assainissement, etc.) mais également des biens immobiliers « [...] concourant à l'accueil du public sur la station (le plan d'eau, les plages, les sentiers de randonnée, les pistes cyclables, les parcours de santé et sportifs, les jeux pour enfants, les parkings, ...) [...] »<sup>4</sup>. Ce patrimoine est géré (investissement initial, entretien) en direct par le département dans le cadre de son budget et inscrit au bilan départemental.

Ce choix de gestion qui relève de l'assemblée départementale, semble en décalage avec la création d'un établissement industriel et commercial, intervenant dans un champ concurrentiel, qui ne supporte pas l'ensemble des coûts d'exploitation du site. En effet, l'EPIC chargé de l'exploitation et de la gestion des activités de loisirs du lac dans un cadre défini par le département comme « industriel et commercial » ne dispose pas de toute latitude pour fixer ses tarifs en tenant compte de l'intégralité des coûts de structure. En excluant certaines charges de fonctionnement (amortissements, gros entretien ou effectif du département dédié à l'entretien du site hors période estivale, assainissement, etc.), il n'est pas possible à l'EPIC d'évaluer le coût complet des services qu'il rend et qu'il facture, ni de justifier de son modèle économique et commercial.

En outre, la chambre régionale des comptes constate l'absence totale d'inscription à son bilan des biens propriété du département, mis à disposition. En conséquence, bien qu'ayant constitué au fil de l'eau un patrimoine « propre » lequel a fait l'objet d'un enregistrement comptable, celui-ci est sans rapport avec le périmètre de ses missions et ne correspond pas au périmètre d'exercice de ses compétences.<sup>5</sup>

Depuis 2020, sur 11 activités recensées sur le site, six d'entre elles ne sont plus gérées directement par l'établissement public (soit plus de la moitié).

Le restaurant « Santrop » est, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>6</sup> et après avoir été géré en direct par l'EPIC, exploité en concession de service par un prestataire privé ; les activités « base de voile et autres locations-activités », « camping » et « ski nautique » sont des conventions d'occupation temporaire du domaine public signées entre l'EPIC et la Ligue de l'enseignement et l'association Ski Nautique Club Limousin depuis 2015, et, pour le camping, depuis 2010 avec la SARL Aquadis Loisirs. L'aire de camping-cars était gérée en régie jusqu'au 31 décembre 2020, une convention tripartite d'autorisation d'occupation du site départemental

<sup>4</sup> Cf. préambule des conventions de gestion précitées.

<sup>5</sup> Voir point 4.5 La tenue de la comptabilité

<sup>6</sup> PV CA du 19 décembre 2017.

(régie, Département et prestataire) en date du 17 juin 2021 confie désormais à la SAS Camping-car Park l'exploitation de cette aire de stationnement.

D'une manière générale, à l'exception du changement du mode de gestion de l'aire de stationnement de camping-cars en 2021<sup>7</sup>, l'EPIC n'a pas été en mesure de justifier de proposition faite au département de la Haute-Vienne d'investissement dans de nouvelles activités pour développer la fréquentation de la base de loisirs, ni de décisions portant sur le changement de mode de gestion de certaines des activités proposées sur le site. Au conseil d'administration du 8 juin 2021, par exemple, le directeur informe simplement ses membres que la location des cycles sera désormais gérée par la Ligue de l'enseignement. Si dans leurs réponses au rapport provisoire, le département de la Haute-Vienne et la régie départementale du Lac de Saint-Pardoux font valoir que l'EPIC a été tout au long de la période contrôle « *force de proposition pour des investissements dynamisant le site de Saint-Pardoux* », cette affirmation non étayée ne ressort pas des documents produits et notamment des procès-verbaux du conseil d'administration.

Dans ces conditions, alors même que l'EPIC bénéficie d'une autonomie juridique, les décisions stratégiques paraissent prises en amont par le conseil départemental, et limitent ainsi l'autonomie de gestion de l'EPIC.

## **2.2 Le cas particulier de la gestion du centre aquatique départemental (ou « piscine » du lac)**

Le centre aquatique construit et financé par le département de la Haute-Vienne a été inauguré le 20 mai 2017.

Initié par le département dans le cadre du développement du Lac de Saint-Pardoux, il a nécessité un investissement de l'ordre de 10 M€<sup>8</sup>. Le département a créé au sein de son budget un budget annexe « piscine » lequel retrace la gestion de l'équipement en fonctionnement et en investissement.

Le centre aquatique est destiné à attirer un public scolaire du nord du département pour l'apprentissage de la natation et son perfectionnement, une clientèle touristique et des usagers situés dans un périmètre géographique rapproché, notamment ceux de l'agglomération de Limoges.

Ainsi, afin de répondre à ces divers publics, la piscine dispose d'une structure couverte polyvalente avec un bassin « sport-apprentissage » de 250 m<sup>2</sup>, d'une partie loisirs de 80 m<sup>2</sup>, auxquels se rajoute un espace détente/bien-être avec hammam, banquettes chauffantes et douches hydromassantes ainsi qu'une partie extérieure saisonnière récréative avec un bassin de loisirs, une lagune petite enfance et des attractions à sensation (rivière à bouées, « pentaglisse » etc.).

---

<sup>7</sup> Cf. point 9 du conseil d'administration du 8 juin 2021.

<sup>8</sup> Source : article de l'ECHO du lundi 22 mai 2017 « *La piscine du Lac de Saint-Pardoux est officiellement ouverte au public* ».

En année pleine, la fréquentation totale prenant en compte tous publics et toutes activités confondues oscillait autour de 68 000 entrées dont les scolaires ont représenté environ 15 % en 2018 et 2019<sup>9</sup>.

Le département a confié à l'établissement public l'exploitation du service dans le cadre d'un contrat de prestation de services « in house ». Afin de suivre spécifiquement cette activité, l'établissement public a créé un budget annexe.

L'établissement public y emploie 12 personnes à l'année. Ces équipes sont renforcées en tant que de besoin pendant la période estivale<sup>10</sup>.

### **2.2.1 Le cadre juridique et les flux financiers du contrat « in house »**

Les contrats « in-house » sont exclus du champ d'application du droit de la commande publique. L'exclusion concerne les contrats de fournitures, de travaux ou de services conclus entre deux personnes morales distinctes mais dont l'une peut être regardée comme le prolongement administratif de l'autre.

La jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) pose deux conditions pour reconnaître l'existence d'une prestation intégrée, en l'espèce entre le département de la Haute-Vienne et la régie départementale du Lac de Saint-Pardoux :

- le contrôle effectué par le département sur le cocontractant est de même nature que celui qu'elle exerce sur ses services propres ; une simple relation de tutelle ne suffit pas ;
- le cocontractant travaille essentiellement pour le département ; la part des activités réalisées au profit d'autres personnes doit demeurer marginale ou nulle<sup>11</sup>, ce qui est bien le cas pour l'établissement public.

Le recours à un contrat « in house », relatif à la gestion de la piscine qui juridiquement est conforme aux critères dégagés par la CJUE induit que le département exerce sur l'établissement public un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services. Cette situation pose également la question de l'autonomie de gestion et financière de la régie départementale du Lac de Saint-Pardoux dans le cadre de l'exploitation du centre aquatique départemental.

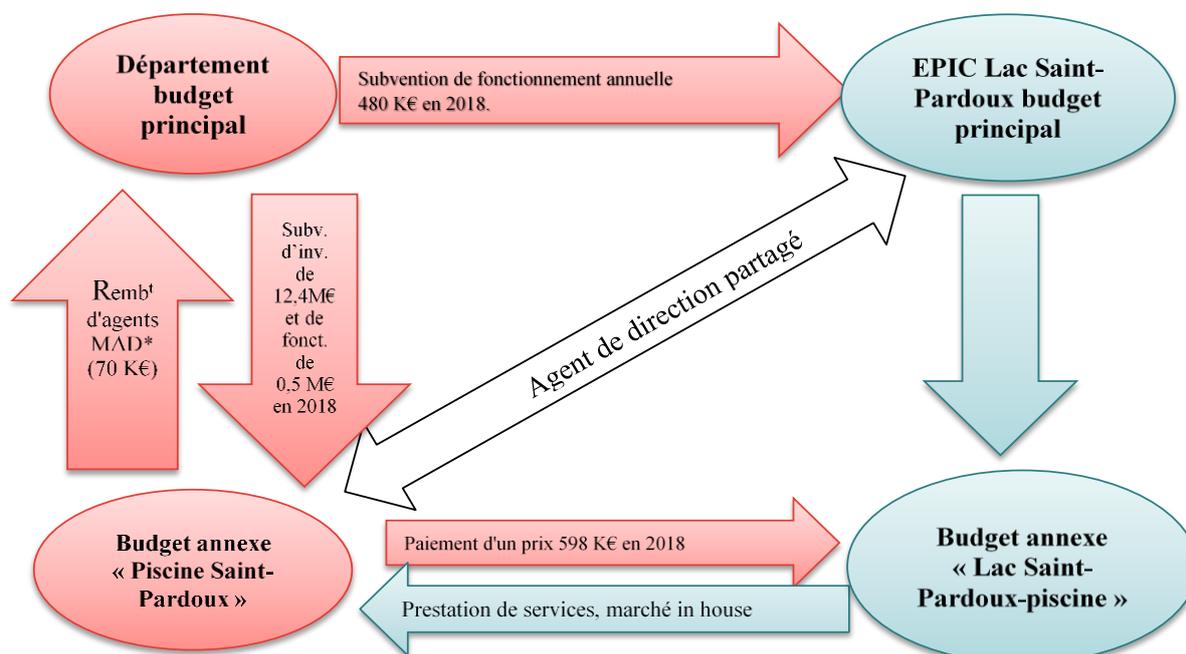
---

<sup>9</sup> 2020 est une année atypique puisque la piscine a été longuement fermée pour cause de pandémie.

<sup>10</sup> Source : bilans annuels 2017 à 2020 piscine de Saint-Pardoux.

<sup>11</sup> Source : fiche DAJ <http://www.marche-public.fr/Marches-publics/Definitions/Entrees/In-house.htm>

Schéma n° 1 : Schéma de gestion du centre nautique



\* MAD : mise à disposition

Source : Chambre régionale des comptes – rapport d'observations définitives du département de la Haute-Vienne

### 2.2.2 L'économie du contrat « in house »

L'établissement public exploite la piscine dans le cadre du contrat de prestations de service « in-house » signé avec le département de la Haute-Vienne le 28 février 2017. Ce marché a été suivi de quatre avenants : un avenant n° 1, signé le 24 janvier 2019 ayant pour objet de préciser les modalités de paiement de la prestation, un avenant n° 2 signé le 16 décembre 2020 ayant pour objet de modifier pour la seule année 2020 le montant forfaitaire de la prestation ainsi que les modalités de paiement de celle-ci, les deux avenants n° 3 et 4, signés respectivement le 9 décembre 2019 et le 17 décembre 2020 ayant pour objet de modifier la durée du contrat initial qui avait été fixé au 31 décembre 2019 et qui trouve ainsi son terme au 31 décembre 2021. Un nouveau contrat de trois ans a été signé le 17 décembre 2021 : les dispositions essentielles du contrat initial sont reprises à l'identique. Le montant de la contribution forfaitaire annuelle est fixé à 598 000 € HT, ce qui correspond au montant versé en 2018 et 2019.

Sur la forme, la chambre régionale des comptes observe que le contrat a été signé en 2017 par délégation du président du conseil départemental par un directeur général adjoint des services du département alors que celui-ci était lui-même membre du conseil d'administration de l'EPIC ayant approuvé, à ce titre, la signature du contrat par l'établissement public par délibération du 7 février 2017.

Par ailleurs, l'avenant n° 2 a été signé le 16 décembre 2020 après l'avenant n° 3 du 9 décembre 2019. Enfin, l'établissement public a signé deux avenants (n° 2 et n° 4) à un jour d'intervalle.

Les délibérations du conseil d'administration de l'établissement public approuvant les avenants précités n'ont pas été produites, ce qui laisse à penser que celui-ci ne les a jamais approuvés. Leurs effets juridiques pourraient être remis en cause.

Enfin, en application des articles 25, 26 et 27 du contrat précité, l'établissement public doit produire des comptes rendus d'activité, technique et financier. Non signés, non datés, il est impossible d'identifier l'auteur des bilans annuels transmis à la chambre. Le rappel de la gestion budgétaire de l'équipement éclatée entre le budget annexe de l'EPIC et celui du département ainsi que les présentations relatives aux dépenses comptabilisées au budget annexe de la piscine du département ne relèvent pas d'un compte rendu du prestataire dans le périmètre du contrat « in house ». Ces dernières données ne sont d'ailleurs d'aucune utilité pour le département puisque celui-ci connaît l'exécution de son propre budget annexe.

Ces bilans globaux qui ont du sens d'un point de vue opérationnel mettent en évidence le caractère peu efficient de la gestion de cet équipement, éclatée entre deux budgets annexes<sup>12</sup> portés par deux personnes morales publiques différentes et relevant d'une gouvernance indirecte<sup>13</sup>. Contrairement à ce qu'affirment le département et la régie départementale du Lac de Saint-Pardoux, le fait d'avoir confié à cette dernière « *la réalisation de certaines prestations concourant à l'exploitation de ce service* »<sup>14</sup> a nécessité pour elle de revoir par exemple sa convention collective et donc de modifier substantiellement son mode de fonctionnement et d'embaucher du personnel pour cette tâche particulière.

Par ailleurs, la rémunération de l'établissement dont les modalités de fixation et de versement sont prévues aux articles 22 et 23 du contrat précité correspond à une contribution dite « forfaitaire », déterminée au vu du compte prévisionnel d'exploitation présenté au département en décembre de l'année N-1. Le département et l'EPIC soulignent la régularité du caractère forfaitaire d'un prix et l'intérêt d'un « mécanisme » de révision de ce prix dans un marché de prestation de service. La chambre régionale des comptes ne les conteste pas mais constate que la modulation des prix fondée sur la présentation d'un compte prévisionnel ne relève pas des modalités de calcul de la révision envisagées par le code de la commande publique.

Les comptes d'exploitation prévisionnels ont été demandés à l'établissement qui a fourni des « balances budgétaires » comprenant d'une part le budget primitif, les éventuels budgets supplémentaires et décisions modificatives et d'autre part les dépenses réalisées pour les années 2017 à 2020. Celles-ci détaillent par imputation et par chapitre les montants prévus et ceux réalisés annuellement, ce qui correspond aux attendus du compte rendu financier prévu à l'article 27 du marché.

---

<sup>12</sup> Un tenu dans la comptabilité du département et l'autre dans celle de l'EPIC.

<sup>13</sup> L'exploitation confiée à l'établissement public ne peut être déconnectée des consommations de fluides ou de la gestion technique des installations car celles-ci déterminent les usages de l'équipement, lesquels conditionnent largement les autres coûts de gestion du centre aquatique (consommations fluides, renouvellement des matériels et équipements, etc.).

<sup>14</sup> Les missions ou prestations attendues de la régie sont définies à l'article 2 du contrat. La régie a notamment en charge l'accueil du public, la surveillance de la baignade, le développement et l'organisation d'activités aquatiques (cours de natation, activités de gymnastique aquatique) ainsi que des activités de détente et de loisirs.

Néanmoins, la chambre régionale des comptes constate, qu'à ce stade, il existe des différences entre les éléments à facturer présentés par l'établissement avec les montants *in fine* versés par le département et inscrits au budget de celui-ci, sans qu'aucune explication n'ait pu être fournie sur ces écarts en plus ou en moins pour l'année 2019.

La chambre régionale des comptes relève également que certaines dépenses comptabilisées aux comptes de gestion du budget annexe (BA) de l'EPIC, listées ci-après, sont normalement exclues, en application de l'article 9, du périmètre du contrat précité : ces charges ne pourraient ainsi pas servir de base à la fixation de la « contribution départementale forfaitaire ».

**Tableau n° 1 : balances budgétaires fournies au département de la Haute-Vienne afin d'établir le prix forfaitaire à verser dans le cadre du marché de prestation de services**

En € HT	2017		2018		2019		2020	
	Réalisé au 31 décembre	versé						
011	20 359		74 845		87 510		69 556	
012	451 375		505 988		513 062		379 083	
65			4 713		2 272		2 672	
695					4 200		1 099	
<b>total</b>	<b>471 734</b>	<b>475 000</b>	<b>585 546</b>	<b>598 000</b>	<b>607 045</b>	<b>598 000</b>	<b>452 410</b>	<b>465 800</b>
<b>dépenses exclues du champ de la prestation (article 9 du contrat) figurant au compte-rendu financier</b>								
contrats de prestation analyses de l'air et de l'eau -604-	779		2 553		3 676		2 843	
contrat de maintenance des installations techniques - 6156-	0,00		23 924		33 897		29 357	
impôts sur le bâti -635-	0,00		0,00		748		634	
autres taxes (SACEM, SPRE, relevance fréquence talkies walkies) -651-	0,00		4 713		2 270		2 669	

Source : comptes de gestion et comptes rendus financiers de l'EPIC – tableau et arrondis CRC

Les modalités de fixation de la « contribution forfaitaire » sont en définitive très éloignées des modalités usuelles de fixation d'un prix de service par le prestataire. En l'espèce, ce n'est pas l'établissement public qui à l'issue d'un calcul économique et financier propose un prix lequel sera contractualisé mais à l'inverse le département, bénéficiaire de la prestation, qui lui demande des éléments financiers pour déterminer le prix que celui-ci versera en contrepartie. C'est une délibération du conseil départemental qui fixe ainsi chaque année le montant de la contribution forfaitaire : celle-ci ne résulte pas de l'application d'un prix forfaitaire défini dans le contrat et éventuellement révisé.

En conséquence, la « contribution forfaitaire » versée par le Département s'analyse davantage comme une subvention ou une dotation budgétaire d'équilibre que le paiement d'un prix forfaitaire fixé par son prestataire.

En ce sens, le fonctionnement de l'établissement public au moins depuis 2017 n'a plus de caractère « industriel et commercial ».

Dans ces conditions l'autonomie de l'établissement public est réduite. Son caractère industriel et commercial pose question.

### **2.2.3 Les conséquences de l'intervention de l'établissement public**

Le principe même du mode de gestion de la piscine du Lac a été présenté au conseil d'administration de l'établissement public du 7 février 2017, sans susciter de débats, à l'inverse de la perspective d'un changement de convention collective.

Or, depuis mai 2017, l'activité principale de l'établissement public est la gestion du centre aquatique départemental dans le cadre du contrat de prestations de services intégrées « in house » précité ; les recettes comptabilisées au chapitre 70 « ventes produits fabriqués, prestations de services » du budget principal de l'établissement des activités exploitées par l'établissement public étaient de 327 288 € en 2020 alors que celles inscrites au même chapitre du budget annexe « piscine » de l'établissement public, lesquelles correspondaient aux paiements des prestations « in house » précitées, atteignaient 465 800 €.

L'établissement public n'a pu expliquer cette organisation que par l'intérêt pour le département de bénéficier des souplesses qu'offrait la convention collective sport dans la gestion des personnels du centre aquatique. Cependant, cela n'explique pas pourquoi le département s'est abstenu de confier directement à l'établissement public la gestion de cet équipement, à l'instar d'autres équipements (centre d'hébergement par exemple). Dans cette hypothèse, le département aurait néanmoins été amené à verser quasiment le double de la subvention d'équilibre annuelle afin de garantir l'équilibre budgétaire de l'établissement industriel et commercial sauf à laisser celui ajuster ses tarifs.

La chambre régionale des comptes rappelle que l'article 2 des statuts de l'établissement public prévoit expressément que celui-ci a pour mission « [...] *la gestion, la promotion et la commercialisation des services et des équipements départementaux à caractère touristique et de loisirs, existants ou à venir, situés sur le site du lac de Saint-Pardoux [...]* », et que *de facto*, l'exploitation de la piscine entraine parfaitement dans ce cadre, sans qu'il soit nécessaire de conclure un marché de prestation de service « in house ».

Un des anciens directeurs de l'établissement public explique ce choix comme un choix transitoire, le temps pour l'établissement public de montrer sa capacité à gérer le service avant une éventuelle reprise en direct de l'exploitation ou, le cas échéant, si le modèle économique le permettait, la délégation de l'exploitation de la piscine à un opérateur privé. Ce n'est pas l'option qui a été retenue par le département puisqu'un nouveau contrat intégré a été signé fin 2021.

Cette organisation présente l'inconvénient pour les élus, les contribuables et les citoyens, de rendre peu lisible l'ensemble des aides départementales (subventions et commandes de prestations de services) versées à l'établissement public.

En effet ces aides sont enregistrées sur deux budgets distincts de la régie départementale du Lac de Saint-Pardoux. Le département de la Haute-Vienne et l'ordonnateur ne partagent pas cette analyse, précisant que « *ce montage est légal et efficace et l'ensemble des informations est accessible à tous* », ce que la chambre conteste eu égard à la complexité des circuits de financement et la nécessité de retraiter les versements réalisés pour obtenir une vision agrégée du soutien départemental à l'EPIC.

L'évaluation des dépenses départementales totales, en fonctionnement et en investissement, engagées sur le site du Lac de Saint-Pardoux (investissements sur le site, entretien par les services départementaux du patrimoine départemental auxquels s'ajoutent les aides directes et indirectes à l'établissement public) ne peut être estimée à la seule lecture des budgets de l'établissement public.

Sans prendre en compte l'intégralité des dépenses de fonctionnement (entretien des espaces publics aux abords du Lac par exemple) et d'investissement (centre aquatique, téléski nautique pour les derniers) du département de la Haute-Vienne sur le site, le conseil départemental a décidé de verser par délibération du 12 février 2019 une dotation de 500 000 € à son budget annexe « piscine » en compensation des missions de service public, d'arrêter le montant de la rémunération de l'établissement public pour l'exploitation de la piscine dans le cadre du contrat « in house » précité à 598 000 € HT et a, par ailleurs, versé 510 000 € de subvention au budget principal de l'EPIC. En 2019, le total consolidé d'aides directes et indirectes (en fonctionnement) aux activités du site du Lac de Saint-Pardoux s'élève donc à 1 608 000 €.

<p><b>Recommandation n° 1 : le conseil d'administration, en lien avec le département, est invité à tirer toutes les conséquences notamment juridiques, financières et patrimoniales du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial.</b></p>
--

### 3 LA GOUVERNANCE DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC

Les statuts de l'établissement public étaient en vigueur depuis mars 2014<sup>15</sup>. De nouveaux statuts ont été adoptés<sup>16</sup> par délibération n° 2021-023 du conseil d'administration pour une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> octobre 2021. L'établissement est administré par un conseil d'administration en application des articles L. 2221-10 et R. 2221-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).

---

<sup>15</sup> Délibération du conseil d'administration du 13 mars 2014.

<sup>16</sup> Commission permanente du 21 juillet 2021.

### 3.1 Le conseil d'administration

Prévu par l'article 4 des statuts, le conseil d'administration est composé de 14<sup>17</sup> membres désignés sur proposition du président du conseil départemental par l'assemblée départementale ou sa commission permanente.

Si le nombre de conseillers départementaux ainsi que celui des représentants des deux offices de tourisme restent identiques sur la période, les statuts en vigueur prévoient la présence avec voix délibérative d'un maire d'une des communes riveraines du lac et d'un représentant de la société publique locale « Terres de Limousin ». Le représentant de l'État, de Haute-Vienne tourisme et du comité régional du tourisme ne font à compter de cette année plus partie du conseil d'administration. Depuis 2014, les statuts prévoient qu'un fonctionnaire de direction des services du département de la Haute-Vienne siège au conseil d'administration de l'établissement public aux côtés des huit autres représentants du conseil départemental. Bien que l'ordonnateur ait indiqué « *le rôle majeur de la direction du Lac dans les propositions et orientations présentées au conseil d'administration* », il n'a toutefois pas justifié d'éléments tangibles. La chambre régionale des comptes a, à l'inverse, constaté que le conseil d'administration est davantage intervenu comme une instance d'information et d'échanges plutôt que comme un organe stratégique chargé d'orienter l'action de l'établissement public dans le cadre de l'exploitation des équipements et des missions qui lui sont confiées.

La durée du mandat des administrateurs est la même que celle appliquée pour le renouvellement de l'assemblée départementale. En son sein, un président et un vice-président sont élus.

Si des réunions du conseil d'administration ont été organisées régulièrement de 2015 à 2021 et *a minima* trois fois par an comme le prévoyait l'article 7 des statuts<sup>18</sup> de 2014, la rédaction de cet article dans les statuts de 2021 est désormais en conformité avec l'article R. 2221-9 du CGCT qui prévoit une réunion par trimestre, ce qui a bien été le cas en 2021.

### 3.2 La présidence du conseil d'administration

L'article 6 des statuts prévoit, conformément à l'article R. 2221-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT), l'élection par le conseil d'administration d'un président et d'un vice-président, parmi les titulaires d'un mandat de conseiller départemental.

La dernière élection a eu lieu en septembre 2021. L'élection mentionnée dans le compte rendu du conseil d'administration du 23 septembre 2021 est conforme et n'appelle pas d'observation.

Le président nommé en 2021 était en poste sur toute la période examinée.

---

<sup>17</sup> Contre 15 dans les statuts de 2014.

<sup>18</sup> Annexe 2.

### 3.3 Les fonctions de direction

#### 3.3.1 Les directeurs en poste

Désigné par le conseil départemental ou par sa commission permanente sur proposition du président du conseil départemental, le directeur est nommé par le président du conseil d'administration<sup>19</sup>, conformément à l'article R. 2221-21 du CGCT. Il est le représentant légal et l'ordonnateur de l'établissement public<sup>20</sup>.

Trois personnes se sont succédées à ce poste. M. Caillaudaud, en tant que chargé de mission contractuel au département, a été mis à disposition à hauteur de 20 % à compter du 1<sup>er</sup> mai 2010<sup>21</sup>, Mme Descubes, ingénieure au conseil départemental a été mise à disposition à hauteur de 75 %<sup>22</sup> et M. Bize, directeur territorial au conseil départemental, ancien directeur adjoint de l'EPIC, est mis à disposition en tant que directeur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021 à hauteur de 50 %.

Les fiches de poste des directeurs successifs de l'EPIC, établies par le département, mentionnent toutes que celui-ci est placé sous l'autorité hiérarchique du directeur général des services (du département) alors même que celui-ci est recruté pour assurer la fonction de directeur de l'EPIC du Lac de Saint-Pardoux : l'articulation de ce lien hiérarchique avec la fonction d'ordonnateur et de représentant légal d'un EPIC est délicate. Ce lien hiérarchique est incompatible avec l'autonomie juridique qui caractérise le représentant légal d'un EPIC et la responsabilité qui pèse sur le directeur.

#### 3.3.2 Les délégations accordées

Prévus par les statuts, et conformément à l'article R. 2221-24 du CGCT qui prévoit que « le conseil d'administration peut donner délégation au directeur pour prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs modifications, lorsque les crédits sont inscrits au budget », aucune délégation de signature n'a été octroyée au directeur actuel, pour la passation, l'exécution et le règlement des marchés passés selon une procédure adaptée.

Le règlement intérieur de la commande publique adopté par le conseil d'administration par délibération du 31 mai 2018 n'est pas suffisamment explicite sur ce point. Par ailleurs, ce règlement mériterait d'être actualisé au regard de l'évolution postérieure du droit de la commande publique et complété par l'adoption d'une nomenclature simplifiée des prestations de fournitures et des services propres à l'établissement public. Celle-ci permettra au regard des montants et de la nature des besoins identifiés de déterminer la publicité ainsi que les modalités de passation des marchés subséquents.

---

<sup>19</sup> Article 11 des statuts.

<sup>20</sup> Article R. 2221-22 du CGCT.

<sup>21</sup> Arrêté de nomination du 29 avril 2010.

<sup>22</sup> Arrêté du 13 mai 2017.

En conséquence, la chambre régionale des comptes recommande à l'établissement soit de réunir le conseil d'administration en tant que de besoin dans le cadre de la passation et l'attribution des marchés « adaptés », soit de donner délégation au directeur pour qu'il puisse réaliser ces opérations. L'ordonnateur a indiqué dans sa réponse au rapport provisoire qu'« *une délégation sera donnée au Directeur par délibération du prochain conseil d'administration* ».

**Recommandation n° 2 : réunir le conseil d'administration en tant que de besoin dans le cadre de la passation et l'attribution des marchés « adaptés » ou donner délégation au directeur pour qu'il puisse réaliser ces opérations.**

Le directeur d'un EPIC est un agent de droit public auquel aucune convention collective n'est applicable. Les directeurs sont, sur la période contrôlée, tous des agents du département mis à disposition. Leur rémunération est ainsi assurée par le département, une quote-part de celle-ci correspondant à la quotité de la mise à disposition est reversée par l'établissement au département à l'émission par ce dernier de titres de recettes. Aucun avantage en nature ne leur a été octroyé sur la période considérée par l'EPIC.

L'article R. 2221-50 du CGCT précise par ailleurs qu'en fin d'exercice et après inventaire, le directeur doit présenter au conseil d'administration un rapport donnant tous les éléments d'information sur l'activité de l'établissement public au cours du dernier exercice et indiquant les mesures qu'il convient de prendre pour abaisser les prix de revient, accroître la productivité, donner plus de satisfaction aux usagers et maintenir l'exploitation de l'établissement public au niveau du progrès technique en modernisant les installations et l'organisation. Le compte financier établi par le comptable doit être joint à ce rapport, le conseil d'administration devant délibérer sur l'ensemble de ces documents. Ces rapports n'ont pas été fournis, le directeur de l'EPIC ayant précisé qu'une présentation était réalisée sous format de diaporama.

**Recommandation n° 3 : saisir le conseil d'administration de l'établissement du rapport du directeur conformément aux dispositions de l'article R. 2221-50 du code général des collectivités territoriales.**

## 4 GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

Le régime financier d'une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière chargée de la gestion d'un service public industriel et commercial est défini par les articles R. 2221-35 à R. 2221-52 du CGCT.

L'établissement applique l'instruction budgétaire et comptable M4. En fonction des activités exercées, et de sa volonté de suivre en comptabilité analytique certaines de ses activités, trois budgets annexes sont présents sur la période examinée :

- le budget annexe « piscine du lac de Saint-Pardoux », créé en 2017, applique l'instruction budgétaire et comptable M4 et dispose d'une autonomie financière (compte 515 propre) ;

- le budget annexe « Chabannes », supprimé en 2019, appliquait l'instruction budgétaire et comptable M4 sans autonomie financière en 2016 et 2017 et avec autonomie financière en 2018 et en 2019 ;
- le budget annexe « restaurant Santrop » », clôturé en 2018, appliquait l'instruction budgétaire et comptable M4 sans autonomie financière.

Le conseil d'administration avait autorisé par délibération n° 2016-2017 et 2018 du 28 juin 2016 le directeur à diligenter deux audits l'un « social », l'autre « administratif et financier ». Les conclusions de ces deux audits externes n'ont pas pu être transmises à la chambre ces rapports, réalisés par un prestataire externe, n'ayant pas été archivés au sein des services de l'établissement public.

#### **4.1 La gestion budgétaire**

Le contrôle de la chambre régionale des comptes a porté sur les différentes étapes de la procédure budgétaire : présentation en conseil d'administration des budgets primitifs, modalités d'affectation des résultats et écritures de reprise des résultats cumulés. L'affectation des résultats est conforme à la réglementation et n'appelle pas d'observation.

#### **4.2 Les débats et rapports d'orientation budgétaire**

Aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit la tenue d'un débat, ni la présentation d'un rapport d'orientation budgétaire pour les établissements publics départementaux à caractère industriel et commercial. Les statuts de l'établissement n'ont pas prévu de disposition particulière en la matière.

Le conseil d'administration a toutefois tenu depuis 2018 un débat d'orientation budgétaire au vu d'un rapport établi par le directeur de l'établissement. Les rapports ont essentiellement pour objet de présenter la situation de l'exercice en cours d'achèvement et de tracer des perspectives pour l'exercice à venir, sans toutefois fournir de projections budgétaires ou financières à plus d'un an. La chambre régionale des comptes considère que ce rapport pourrait être utilement complété des éléments financiers mentionnés au décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire.

#### **4.3 Les prévisions et les exécutions budgétaires**

Les prévisions et réalisations budgétaires ont été examinées sur la période 2016-2020 pour le budget principal et 2017-2020 pour le budget annexe « piscine ».

Les taux d'exécution sont pour le budget principal supérieurs à 90 % en dépenses d'exploitation, sauf en 2020 où ils atteignent 75 %. Pour les dépenses d'investissement, à part en 2017 et en 2020 où les taux d'exécution sont de l'ordre de 60 %, ceux-ci sont supérieurs à 90 %.

**Tableau n° 2 : taux d'exécution budget principal**

<i>En %</i>	2016	2017	2018	2019	2020
<i>section d'investissement</i>					
<i>dépenses</i>	98,01%	59,21%	92,15%	82,17%	57,72%
<i>recettes</i>	99,99%	99,99%	99,99%	99,85%	99,99%
<i>section d'exploitation</i>					
<i>dépenses</i>	92,38%	90,94%	95,12%	96,96%	75,46%
<i>recettes</i>	99,09%	98,01%	103,38%	101,07%	90,51%

Source : comptes administratifs – tableau CRC

Le budget annexe « piscine » de l'EPIC ne retrace que la section d'exploitation de cette activité. En faisant ce choix de comptabilisation, l'EPIC n'est pas en mesure d'en calculer les coûts complets. Le département pour ce qui le concerne comptabilise à son budget dans un budget annexe du même nom les investissements réalisés. Pour estimer un coût complet, il conviendrait d'agréger les données du budget annexe du département et de retraiter les flux croisés (subventions et remboursement de frais des salaires des agents du département mis à disposition de l'établissement public).

**Tableau n° 3 : taux d'exécution budget annexe « piscine »**

<i>En %</i>	2017	2018	2019	2020
<i>section d'exploitation</i>				
<i>dépenses</i>	99,31%	97,38%	98,70%	88,08%
<i>recettes</i>	100,00%	100,05%	98,17%	103,61%

Source : comptes de gestion – tableau CRC

Ces taux d'exécution n'appellent pas d'observation.

#### 4.4 La présentation du compte financier

À la clôture de l'exercice, un compte financier doit être établi et présenté pour approbation au conseil d'administration, conformément aux articles R. 2221-50 et 51 du CGCT. Il est ainsi fait mention dans l'instruction budgétaire et comptable M4 « *d'un compte unique,*

tenant lieu à la fois de compte administratif et de compte de gestion<sup>23</sup> ». Pour l'établissement, le compte financier est constitué à la fois d'un compte administratif et d'un compte de gestion, ce qui est admis, dès lors que chacun de ces deux documents est voté en conseil d'administration, ce qui est le cas<sup>24</sup>.

Toutefois, la chambre régionale des comptes constate que les données relatives aux ressources humaines, devant figurer dans les annexes C1 du compte administratif, ne sont pas renseignées, nonobstant le fait que le tableau des emplois saisonniers et des emplois permanents soit présenté régulièrement au conseil d'administration. En effet, la présentation des documents de clôture des comptes nécessite que les éléments relatifs aux salariés de l'établissement soient arrêtés pour être approuvés au 31 décembre de l'année.

La chambre régionale des comptes prend acte de l'engagement de l'ordonnateur à se conformer à ces dispositions à l'avenir.

**Recommandation n° 4 : compléter et joindre aux comptes administratifs du budget principal et du budget annexe les annexes relatives aux personnels temporaires et permanents de l'EPIC.**

## 4.5 La tenue de la comptabilité

La chambre régionale des comptes a examiné les écritures comptables inscrites aux comptes de gestion du budget principal et du budget annexe « piscine », conformément aux dispositions de l'instruction comptable et budgétaire M4.

Les comptes de charges à répartir, de dépenses ou de recettes à classer ou régulariser, d'amortissement des biens inscrits au bilan n'appellent pas observations.

La seule difficulté au regard de la règlementation comptable est que certains biens départementaux précités (notamment les plages ou sentiers de randonnées) qui concourent à l'accueil du public sur le site dont l'EPIC a l'usage ne sont pas mis à sa disposition et n'ont pas fait l'objet d'un enregistrement comptable à son bilan. En corollaire, il est dispensé d'amortir (les biens étant par ailleurs amortis dans les comptes du département) et d'entretenir ces biens et n'en assume, en conséquence, pas les toutes charges subséquentes, ce qui biaise la lecture et l'appréciation qui peut être faite de ses résultats.

*A minima*, la chambre régionale des comptes l'invite à réaliser un inventaire physique de ses biens propres.

<sup>23</sup> Les mentions devant figurer sont définies au titre 3 de l'instruction budgétaire et comptable M4 : [https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/Finances%20locales/1.%20pr%C3%A9parer%20et%20ex%C3%A9cuter%20un%20budget/3.%20instruction%20bdgr/3.%20M4/2021/IBC\\_M4\\_vdef.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/Finances%20locales/1.%20pr%C3%A9parer%20et%20ex%C3%A9cuter%20un%20budget/3.%20instruction%20bdgr/3.%20M4/2021/IBC_M4_vdef.pdf)

<sup>24</sup> Cf. comptes rendus du CA du 18 juin 2020 et du 8 avril 2021.

## **5 LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC**

Les chiffres des tableaux qui suivent agrègent, sur les exercices 2015 à 2020, les données comptables du budget principal avec celles des deux budgets annexes « Chabannes » et « Santrop », successivement clôturés en 2018 et 2019 ainsi que celles du budget annexe « piscine » créé en 2017.

## 5.1 Les soldes intermédiaires de gestion

### 5.1.1 L'excédent brut d'exploitation

Tableau n° 4 : évolution de l'excédent brut d'exploitation

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Chiffre d'affaires	440 397	495 031	946 971	1 013 661	1 138 397	793 088	12,5%
Dont budget principal	193 616	224 390	258 010	233 157	540 397	327 288	
Dont BA Chabannes	184 879	195 340	213 961	182 503			
Dont BA Santrop	61 902	75 300					
Dont BA piscine			475 000	598 000	598 000	465 800	
<b>= Ressources d'exploitation (produit total)</b>	<b>440 397</b>	<b>495 031</b>	<b>946 971</b>	<b>1 013 661</b>	<b>1 138 397</b>	<b>793 088</b>	<b>12,5%</b>
- Consommations intermédiaires	374 736	423 998	430 536	428 119	468 680	356 868	-1,0%
Dont budget principal	218 970	242 487	278 093	232 230	381 918	287 946	
Dont BA Chabannes	109 478	126 631	130 649	121 044			
Dont BA Santrop	46 288	54 880	1 436				
Dont BA piscine			20 359	74 845	86 762	68 922	
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	184	306	184	10 619	7 367	4 163	86,6%
<b>= Valeur ajoutée</b>	<b>65 477</b>	<b>70 727</b>	<b>516 252</b>	<b>574 923</b>	<b>662 350</b>	<b>432 057</b>	<b>45,8%</b>
en % du produit total	14,9%	14,3%	54,5%	56,7%	58,2%	54,5%	
- Charges de personnel	471 317	457 515	1 073 210	1 045 628	1 144 143	962 155	15,3%
dont budget principal	308 353	321 009	509 562	428 617	633 397	584 606	
dont BA Chabannes	111 366	85 897	111 643	111 024			
dont BA Santrop	51 598	50 609	629				
dont BA piscine			451 375	505 988	510 746	377 549	
+ Subvention d'exploitation perçues	435 091	432 534	510 433	510 000	510 000	610 000	7,0%
+ Autres produits de gestion	36 108	22 976	17 386	29 636	42 329	87 988	19,5%
- Autres charges de gestion	3 129	2 268	9 836	7 113	6 032	3 507	2,3%
<b>= Excédent brut d'exploitation</b>	<b>62 231</b>	<b>66 454</b>	<b>-38 975</b>	<b>61 818</b>	<b>64 504</b>	<b>164 383</b>	<b>21,4%</b>

source : comptes de gestion – tableau et arrondis CRC

Le chiffre d'affaires de l'établissement, constitué des prestations de services, connaît une augmentation de 80 % entre 2015 et 2020 (+ 353 k€)<sup>25</sup>. La chambre régionale des comptes observe que les modifications de périmètre d'intervention de l'établissement expliquent en grande partie ces évolutions. Ainsi, en 2017, la gestion de la piscine a engendré un accroissement du chiffre d'affaires de 475 k€, la suppression du budget annexe « Chabannes » en 2018 et son intégration en comptabilité au budget principal ont engendré une augmentation du chiffre d'affaires de ce dernier budget en 2019. L'activité piscine représente en recettes entre 50 et 59 % du chiffre d'affaires global. L'impact de la crise sanitaire sur l'activité se traduit par une baisse de 345 k€ en 2020.

Si les consommations intermédiaires, constituées par les achats de fournitures et de services liés à la production, ont diminué de 19 k€ entre 2015 et 2020, c'est essentiellement l'impact de la crise sanitaire qui fait infléchir celles-ci de près de 5 % en 2020. Les impôts et taxes, correspondant essentiellement aux impôts sur les bénéfices, même s'ils augmentent sur la période de près de 86 % par an, pèsent en réalité peu en valeur absolue dans les comptes.

La progression moyenne annuelle du chiffre d'affaires de 12,5 %, combinée à une diminution annuelle moyenne des charges de 1 %, ont entraîné une progression moyenne annuelle de la valeur ajoutée de près de 46 %. La gestion de la piscine a eu un impact notable sur ces éléments financiers, dans le sens où elle a modifié le périmètre initial de gestion.

L'excédent brut d'exploitation (EBE<sup>26</sup>), reste stable sur la période sauf en 2017 où il est négatif<sup>27</sup> et en 2020 où il est supérieur de 100 k€, du fait du vote d'une dotation complémentaire du département du même montant.

#### 5.1.1.1 Le charges de gestion courante

Globalement, les charges de gestion courante augmentent de 477 k€ soit + 56 % entre 2015 et 2020. Ce sont les charges de personnel qui ont le plus augmenté sur la période, puisqu'elles ont presque doublé entre 2016 à 2017. La prise en gestion de la piscine à compter de cette date a nécessité le recrutement de personnels spécialisés (tel que des maîtres-nageurs sauveteurs) pour assurer les nouvelles missions liées à son exploitation.

Les charges de personnel, incluant les dépenses de personnels permanents et temporaires ainsi que le remboursement des personnels mis à disposition, constituent le premier poste de charges de l'établissement. Elles représentent 55,5 % des charges courantes en début de période contre 72,5 % en fin de période. L'imputation des dépenses de personnel ne distingue pas entre personnel titulaire et personnel non titulaire. La chambre régionale des comptes invite l'établissement à procéder à ces régularisations dès 2022.

---

<sup>25</sup> En outre, la recette tirée du marché de gestion du centre aquatique de Saint-Pardoux dont le prix est payé par le Département représente en moyenne de 2017 à 2020 près de 34 % du total des produits de gestion courante agrégés.

<sup>26</sup> L'EBE est égal à la valeur ajoutée diminuée de la rémunération des salariés et autres impôts sur la production et augmentée des subventions d'exploitation.

<sup>27</sup> En 2017, le budget annexe Chabannes est déficitaire, connaissant une progression de 30 k€ en charges de personnel (résultat - 29 k€); le budget principal enregistre une hausse de 36 k€ de consommations intermédiaires.

Tableau n° 5 : évolution des charges de gestion

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Charges à caractère général</i>	374 920	424 304	430 720	438 738	476 047	361 031
<i>Dont BP</i>	219 154	242 793	278 093	234 327	388 537	291 475
<i>Dont BA piscine</i>	-	-	20 359	74 845	87 510	69 556
<i>Dont BA Chabannes</i>	109 478	126 631	130 833	129 566	-	-
<i>Dont BA Santrop</i>	46 288	54 880	1 436	-	-	-
<i>+ Charges de personnel</i>	471 317	457 515	1 073 210	1 045 628	1 144 143	962 155
<i>Dont BP</i>	308 353	321 009	509 562	428 617	633 397	584 606
<i>Dont BA piscine</i>	-	-	451 375	505 988	510 746	377 549
<i>Dont BA Chabannes</i>	111 366	85 897	111 643	111 024	-	-
<i>Dont BA Santrop</i>	51 598	50 609	629	-	-	-
<i>+ Autres charges de gestion</i>	3 129	2 268	9 836	7 113	6 032	3 507
<i>Dont BP</i>	1 497	1 824	5 105	2 121	3 760	835
<i>Dont BA piscine</i>	-	-	-	4 713	2 272	2 672
<i>Dont BA Chabannes</i>	1 632	274	4 730	278	-	-
<i>Dont BA Santrop</i>	-	170	1	-	-	-
<b>= Charges courantes</b>	<b>849 366</b>	<b>884 087</b>	<b>1 513 765</b>	<b>1 491 479</b>	<b>1 626 222</b>	<b>1 326 693</b>
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	55,5%	51,8%	70,9%	70,1%	70,4%	72,5%

Source : comptes de gestion - tableau et arrondis CRC

## 5.1.1.2 Les produits de gestion courante

Tableau n° 6 : évolution des produits de gestion courante

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Ventes de produits, services et marchandises</b>	440 397	495 031	946 971	1 013 661	1 138 397	793 088
dont BP	193 616	224 390	258 010	233 157	540 397	327 288
dont BA piscine			475 000	598 000	598 000	465 800
dont BA Chabannes	184 879	195 340	213 961	182 503		
dont BA Santrop	61 902	75 300				
<b>+ Subventions d'exploitation</b>	435 091	432 534	510 433	510 000	510 000	610 000
dont BP	385 091	382 534	510 433	480 000	510 000	610 000
dont BA Chabannes	50 000	50 000	0	30 000		
<b>+ Autres produits de gestion courante (hors redevances)</b>	36 108	22 976	17 377	29 636	42 329	87 988
dont BP	17 479	14 229	9 678	18 725	38 824	43 060
dont BA piscine				334	3 505	44 928
dont BA Chabannes	15 912	6 310	7 699	10 577		
dont BA Santrop	2 717	2 437				
<b>= produits de gestion courante</b>	<b>911 597</b>	<b>950 541</b>	<b>1 474 782</b>	<b>1 553 297</b>	<b>1 690 726</b>	<b>1 491 075</b>
Subventions d'exploitation en % des produits de gestion courantes	47,70%	45,50%	34,60%	32,80%	30,20%	40,90%

Source : comptes de gestion – tableau et arrondis CRC

Les subventions d'exploitation versées par le département augmentent de 40 % entre 2015 et 2020, le département ayant souhaité abonder la subvention de 100 k€ en 2020 afin de « prendre en charge une partie des difficultés financières liées à la baisse d'activité du site<sup>28</sup> ». Ces subventions représentent entre 30 et 48 % des produits de gestion courante<sup>29</sup>, tous budgets confondus, mais entre 47 et 65 % des produits du budget principal.

La récurrence du versement d'une subvention départementale d'équilibre d'un montant significatif interroge dans le cas d'un établissement industriel et commercial dont l'exploitation doit s'équilibrer avec les recettes encaissées auprès des usagers des services.

En effet, l'article L. 2224-1 du CGCT impose un strict équilibre budgétaire des services publics industriels et commerciaux à l'aide des seules recettes propres au budget. Toutefois, l'article L. 2224-2 du même code prévoit également trois dérogations possibles autorisant le versement de subventions à un service public industriel et commercial si :

<sup>28</sup> Compte rendu du CA du 8 décembre 2020.

<sup>29</sup> Le budget annexe s'équilibrant sans subvention d'exploitation.

- des exigences conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières ;
- le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;
- après la période de réglementation des prix, la suppression de tout prise en charge par le budget de la commune [du département] aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

L'article 4 de la convention signée avec le département le 24 mars 2014 prévoit ainsi le versement par ce dernier d'une dotation annuelle à l'établissement public de 410 k€ en « *contrepartie des contraintes particulières de fonctionnement imposées à la régie* ». Ces contraintes particulières de fonctionnement n'ont cependant jamais été définies. Le paiement par l'EPIC d'un loyer initial révisable de 10 000 € ne constitue pas une charge excessive<sup>30</sup> alors que le département prend en charge les impôts, contributions et taxes dus par le propriétaire ainsi que toutes les dépenses d'investissement et d'entretien lourd des installations exploitées par l'établissement public. L'établissement public a également une totale liberté tarifaire puisque l'article 10 de ses statuts prévoit que son « [-] *conseil d'administration règle par ses délibérations l'ensemble des affaires relatives aux activités et à l'organisation du pôle touristique* ». L'article 4.2 de la convention de gestion précise que « *les tarifs seront fixés chaque année par le conseil d'administration de la régie sur proposition du directeur avec information préalable du Département* ». Aucune contrainte tarifaire imposée par le département n'a pu ainsi être documentée par l'EPIC.

Dans leurs réponses à la chambre régionale des comptes, le département et la régie départementale du Lac de Saint-Pardoux rappellent que lorsque le département est devenu à la fin des années 1990 le seul propriétaire du site, le choix de créer la régie sous forme d'EPIC était justifié par le fait que le personnel avait un statut de droit privé et que les activités et équipements à gérer étaient payants. S'ils soulignent également qu'un EPIC peut être chargé de gérer un service public administratif, il n'en demeure pas moins qu'il est paradoxal que la régie départementale du Lac de Saint-Pardoux soit prestataire pour le compte du département d'une mission qui relève de ses statuts et que dans ce cadre une dotation soit versée de manière récurrente par le département. À supposer que la régie devienne prestataire au titre d'activités assurées « gratuitement », comme envisagé par le département, il conviendrait à tout le moins qu'une contractualisation soit établie car le coût serait alors porté par l'ensemble des contribuables haut-viennois et non supporté par les seuls bénéficiaires de ces prestations.

Par ailleurs, dans la mesure où le département prend à sa charge la totalité des investissements sur le site, ces coûts ne peuvent justifier le versement de subventions à l'établissement public puisqu'ils ne sont pas financés par ce dernier et sont sans impact sur ses tarifs.

En conséquence, il n'y a aucune justification réglementaire au versement de subventions annuelles<sup>31</sup> à l'établissement public industriel et commercial. Cela souligne la nécessité de mettre en cohérence le financement de la régie départementale du Lac de Saint-Pardoux avec

---

<sup>30</sup> Cf. article 4.1 de la convention de gestion précitée.

<sup>31</sup> En l'espèce, les subventions annuelles sont appelées « dotations ». Ce vocable renvoie davantage au financement d'un établissement public administratif ou d'un service départemental qui se voient attribués des dotations budgétaires.

sa nature « industrielle et commerciale » ou d'évoluer vers une gestion « administrative » des activités sur le site.

## 5.1.2 Les résultats de l'exercice

Tableau n° 7 : évolution du résultat

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Excédent brut d'exploitation</b>	<b>62 231</b>	<b>66 454</b>	<b>-38 975</b>	<b>61 818</b>	<b>64 504</b>	<b>164 383</b>
+/- Résultat exceptionnel comptes 67 et 77 (sauf 777)	-9 565	15 519	2 454	44 801	-1 666	29 890
- Impôts sur les bénéfices et assimilés compte 69	6 177	0	1 263	0	16 869	11 625
<b>CAF brute</b>	<b>46 489</b>	<b>81 973</b>	<b>-37 784</b>	<b>106 619</b>	<b>45 969</b>	<b>182 648</b>
- Dotations nettes aux amortissements compte 68	48 383	42 537	43 378	34 295	34 247	35 531
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées compte 777	8 000	8 000	8 000	8 000	0	0
<b>= Résultats de l'exercice</b>	<b>6 106</b>	<b>47 436</b>	<b>-73 162</b>	<b>80 324</b>	<b>11 722</b>	<b>147 117</b>

Source : comptes de gestion – tableau et arrondis CRC

L'évolution du résultat suit celle de l'excédent brut d'exploitation, déficitaire en 2017 et fortement excédentaire en 2020 pour les raisons évoquées précédemment.

Les résultats exceptionnels sont essentiellement constitués par des remboursements d'impôt sur les sociétés<sup>32</sup>, sauf en 2016 où 14 430 € correspondent en réalité à un remboursement de crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), comptabilisé à tort à ce compte.

Les dotations aux amortissements sont peu élevées compte tenu des choix de gestion opérés par la collectivité de rattachement, et invérifiables, dès lors que l'établissement ne dispose pas d'inventaire physique des biens dont il est le propriétaire ou bénéficiaire.

## 5.2 La section d'investissement

### 5.2.1 En dépense

Les choix des modes de gestion des différentes activités amènent l'établissement à investir très peu sur la période (199 k€ en cumulé de 2016 à 2020).

L'établissement réalisant peu d'investissement, il n'a pas souscrit d'emprunt sur la période.

<sup>32</sup> En 2018 et en 2020.

## 5.2.2 En recette

Tableau n° 8 : évolution du financement propre disponible

<i>en €</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	<i>Cumul sur les années</i>
<b>CAF brute</b>	<b>46 489</b>	<b>81 973</b>	<b>-37 784</b>	<b>106 618</b>	<b>45 969</b>	<b>182 648</b>	<b>425 913</b>
<i>Dont BP</i>	64 430	71 047	-13 445	87 829	49 192	116 177	375 230
<i>Dont BA Chabannes</i>	15 504	38 847	-25 546	6 001			34 806
<i>Dont BA Santrop</i>	-33 445	-27 921	-2 066				-63 432
<i>Dont BA piscine</i>			3 274	12 788	-3 223	66 471	79 309
<i>- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)</i>	0	0	0	0	0	0	0
<b>= CAF nette ou financement propre disponible</b>	<b>46 489</b>	<b>81 973</b>	<b>-37 784</b>	<b>106 618</b>	<b>45 969</b>	<b>182 648</b>	<b>425 913</b>
<i>- Dépenses d'équipement</i>	39 516	52 217	17 609	35 377	30 512	24 301	199 532
<i>Dont BP</i>	27 611	33 599	17 609	32 242	30 512	24 301	165 874
<i>Dont BA Chabannes</i>	9 027	13 118		3 135			25 281
<i>Dont BA Santrop</i>	2 877	5 500					8 377
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre</b>	<b>6 974</b>	<b>29 755</b>	<b>-55 393</b>	<b>71 241</b>	<b>15 457</b>	<b>158 347</b>	<b>226 381</b>
<i>Dont BP</i>	36 819	37 447	-31 055	55 588	18 680	91 876	209 356
<i>Dont BA Chabannes</i>	6 477	25 729	-25 546	2 866			9 526
<i>Dont BA Santrop</i>	-36 323	-33 421	-2 066				-71 810
<i>Dont BA piscine</i>			3 274	12 788	-3 223	66 471	79 309
<b>Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global</b>	<b>6 974</b>	<b>29 755</b>	<b>-55 393</b>	<b>71 241</b>	<b>15 457</b>	<b>158 347</b>	<b>226 381</b>
<i>Dont BP</i>	36 819	37 447	-31 055	55 588	18 680	91 876	209 356
<i>Dont BA Chabannes</i>	6 477	25 729	-25 546	2 866			9 526
<i>Dont BA Santrop</i>	-36 323	-33 421	-2 066				-71 810
<i>Dont BA piscine</i>			3 274	12 788	-3 223	66 471	79 309

Source : comptes de gestion – tableau et arrondis CRC

Ne disposant pas d'autres ressources en investissement que sa capacité d'autofinancement, les niveaux de financement propre sont hétérogènes et suivent l'évolution des résultats. Les résultats exceptionnels de 2016, 2018 et 2020 ont permis à l'EPIC de dégager 426 k€ pour financer en propre ses dépenses d'investissement.

### 5.3 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement (BFR) et la trésorerie

Le fonds de roulement net global (FRNG) est constitué des ressources propres élargies (dotations, réserves, affectations, résultat de fonctionnement ainsi que les subventions d'investissement) desquelles sont retranchés les emplois immobilisés. Les ressources propres élargies ont augmenté de 189 k€ entre 2015 et 2020 quand, dans le même temps, les emplois immobilisés ont diminué de 30 k€, ce qui a pour conséquence le doublement du montant du fonds de roulement net global en fin de période.

Le montant des équipements mis à disposition n'a pas évolué depuis 2015.

**Tableau n° 9 : évolution du fonds de roulement net global (FRNG) au 31 décembre**

<i>en €</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
<i>Dotations et réserves</i>	138 203	144 309	191 744	118 583	198 906	210 628	8,8 %
+ <i>Résultat (fonctionnement)</i>	6 106	47 436	-73 162	80 324	11 722	147 117	89,0 %
+ <i>Subventions d'investissement</i>	24 000	16 000	8 000	0	0	0	-100,0 %
<b>= Ressources propres élargies (ressources stables) -E-</b>	<b>168 309</b>	<b>207 744</b>	<b>126 583</b>	<b>198 906</b>	<b>210 628</b>	<b>357 744</b>	<b>16,3 %</b>
<i>Immobilisations propres nettes (immobilisations corporelles hors matériel spécifique d'exploitation)</i>	95 379	105 059	79 291	80 373	76 637	65 407	-7,3 %
+ <i>Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition</i>	-141 393	-141 393	-141 393	-141 393	-141 393	-141 393	0,0 %
<b>= Emplois immobilisés (F)</b>	<b>-46 014</b>	<b>-36 334</b>	<b>-62 102</b>	<b>-61 020</b>	<b>-64 756</b>	<b>-75 986</b>	<b>10,6 %</b>
<b>= Fonds de roulement net global (E-F)</b>	<b>214 323</b>	<b>244 078</b>	<b>188 685</b>	<b>259 926</b>	<b>275 384</b>	<b>433 731</b>	<b>15,1 %</b>
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	92,1	100,8	45,5	63,6	61,8	119,3	

Source : comptes de gestion – tableau et arrondis CRC

Le besoin en fonds de roulement diminue sur la période, passant de 74 k€ en 2015 à – 15 k€ en 2020.

Si en début de période celui-ci est fortement impacté par le compte de liaison avec le budget annexe Santrop créditeur, ce sont principalement les créances sur l'État et notamment les demandes de remboursement d'impôt sur les sociétés qui le constituent en fin de période. Le niveau des dettes clients est disparate et s'accroît sensiblement en 2020, alors que celui de l'encours fournisseurs s'est nettement amélioré à compter de 2018.

Tableau n° 10 : évolution du BFR au 31 décembre

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
+ <i>Redevables et comptes rattachés</i>	33 433	17 328	6 775	4 008	2 217	21 932
<i>Dont clients</i>	33 433	17 328	6 775	4 008	2 217	21 825
<i>Dont créances douteuses</i>	0	0	0	0	0	106
- <i>Encours fournisseurs</i>	18 697	23 834	17 378	5 461	2 507	2 001
<b>= <i>Besoin en fonds de roulement de gestion</i></b>	<b>14 736</b>	<b>-6 507</b>	<b>-10 603</b>	<b>-1 453</b>	<b>-289</b>	<b>19 931</b>
- <i>Dettes et créances sociales</i>	0	21 373	32 783	0	3 690	788
- <i>Dettes et créances fiscales</i>	-5 180	-4 791	1 638	-8 116	-2 104	-2 462
- <i>Autres dettes et créances sur État et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)</i>	0	0	57 973	94 487	46 546	36 454
- <i>Autres dettes et créances</i>	-53 894	-4 336	-39 284	153	212	0
<i>Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)</i>	535	60	130	0	0	0
<i>Dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)</i>	0	63	0	154	0	0
<i>Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le BFR)</i>	1 502	0	15 688	0	0	0
<i>Dont compte de rattachement avec les budgets annexes (un solde créditeur (+) diminue le BFR, un solde débiteur (-) l'augmente)</i>	-52 987	-4 459	-23 726	0	0	0
<b>= <i>Besoin en fonds de roulement global</i></b>	<b>73 810</b>	<b>-18 754</b>	<b>-63 712</b>	<b>-87 977</b>	<b>-48 634</b>	<b>-14 849</b>

Source : comptes de gestion –tableau et arrondis CRC

La trésorerie se trouve ainsi confortée et permet à l'établissement de fonctionner sans difficulté.

Tableau n° 11 : évolution de la trésorerie au 31 décembre

<i>en €</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<i>Fonds de roulement net global</i>	214 323	244 078	188 685	259 926	275 384	433 731	15,1%
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	73 810	-18 754	-63 712	-87 977	-48 634	-14 849	
<b>=Trésorerie nette</b>	<b>140 513</b>	<b>262 832</b>	<b>252 398</b>	<b>347 903</b>	<b>324 018</b>	<b>448 579</b>	<b>26,1%</b>
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	60,4	108,5	60,9	85,1	72,7	123,4	
<b><i>Dont trésorerie active</i></b>	<b>52 108</b>	<b>125 898</b>	<b>134 731</b>	<b>206 510</b>	<b>182 624</b>	<b>307 186</b>	<b>42,6%</b>
<i>dont BP</i>	16 175	122 798	52 578	104 757	121 139	211 061	
<i>dont dispo chez les régisseurs</i>	3 100	3 100	350	350	350	350	
<i>dont BA piscine</i>	0	0	81 802	65 184	61 135	95 775	
<i>dont BA Chabannes</i>				36 219			
<b><i>Dont compte de rattachement, trésorerie mise à disposition du BP (+) ou en provenance du BP (-)</i></b>	<b>-52 987</b>	<b>-4 459</b>	<b>-23 726</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-100,0%</b>

Source : comptes de gestion – tableau et arrondis CRC

## 6 LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES DE LA CRISE SANITAIRE

Si la fréquentation, en accès gratuit, des espaces publics du lac a connu « *une fréquentation record* » en 2020<sup>33</sup>, les activités payantes (parc d'activités en hauteur (PAH), centre d'hébergement par exemple) de l'établissement public ont quant à elles connu une forte baisse. Cette réduction s'explique par la crise sanitaire et la mise en place de jauges de visiteurs qui ont fortement limité l'accès à certaines activités gérées par l'établissement public, mais également du fait d'une vidange partielle des eaux du lac<sup>34</sup> baissant le niveau de celles-ci et rendant la baignade et la plage moins attractive.

<sup>33</sup> Cette fréquentation est évaluée par des boucles de comptage aux entrées des parkings du site. Celles-ci décomptent les passages de véhicules. Le nombre de véhicule décompté est multiplié par un nombre théorique de 2,6 passagers par voiture. Ce décompte est assez approximatif dans la mesure où les bus sont décomptés comme des véhicules particuliers alors que leur nombre de passagers est beaucoup plus important.

<sup>34</sup> Cette vidange partielle a permis une baisse du niveau du lac « [-] dans le but d'enlever les gravats et l'empierrement suite aux travaux de la passerelle » reliant désormais deux sites du Lac - extrait du compte rendu du conseil d'administration du 8 décembre 2020.

Le confinement et la mise en place des jauges ont eu pour le centre d'hébergement de Chabannes un impact très important (fréquentation en baisse de l'ordre de 60 %), certaines activités ont été mises à l'arrêt pendant les périodes de confinement (piscine et parc d'activités en hauteur – PAH). La piscine a ainsi enregistré une baisse sur l'année du nombre de ses entrées de 64 %, le PAH d'un peu plus de 60 %.

Pour pallier aux conséquences de la crise sanitaire, le département de la Haute-Vienne a voté, par délibération du 15 octobre 2020, une dotation complémentaire de 100 k€ versée au budget principal et encaissée par l'établissement le 23 novembre 2020<sup>35</sup>.

Cette dotation ne s'est pas basée sur un prévisionnel des dépenses et recettes courantes d'exploitation de l'établissement public dans la mesure où, tous budgets confondus, sans celle-ci, la baisse des recettes courantes (- 299 651 €) aurait été, à 122 € près, identique à celle des charges courantes (- 299 529 €)<sup>36</sup>. Aucune demande formelle de dotation supplémentaire n'a d'ailleurs été formulée auprès du département par l'établissement. L'abondement de la subvention d'exploitation relève donc davantage d'une volonté du département de communiquer sur les actions départementales réalisées pour réduire les impacts de la crise sanitaire que d'une nécessité pour l'établissement.

## 6.1 Sur le budget principal

L'établissement public enregistre comptablement sur le budget principal l'ensemble des dépenses et des recettes liées aux prestations (hors piscine) qu'il assure : événements type feu d'artifice, recettes et dépenses liées au site de Chabannes, activités de télési-nautique etc.

La baisse d'activité a eu une incidence directe sur les ressources d'exploitation lesquelles ont diminué de 39 % entre 2019 et 2020, mais aussi sur les consommations intermédiaires qui ont enregistré une diminution de près de 25 % et les charges de personnel qui ont diminué de près de 8 %. La subvention de 100 k€ versée par le département a finalement permis à l'établissement de dégager un excédent brut d'exploitation de 103 k€, soit une augmentation de 63 % de celui-ci d'un exercice sur l'autre.

## 6.2 Sur le budget annexe de la piscine

Habituellement ouverte du 1<sup>er</sup> septembre au 30 juin (fermeture hebdomadaire les lundis), puis pendant la période estivale tous les jours (parc aquatique), l'activité de la piscine a connu des modifications importantes : fermeture de la piscine du 15 mars au 27 juin 2020, date à laquelle l'espace ludique extérieur a pu être ouvert avec une jauge. À compter du 23 octobre 2020, seules les activités à destination des scolaires ont pu être maintenues.

---

<sup>35</sup> La chambre régionale des comptes observe que l'encaissement de cette dotation précède le vote de la décision modificative de son budget principal.

<sup>36</sup> La délibération n° 2 du conseil d'administration du 8 décembre 2020 a approuvé une décision budgétaire modificative n° 1 laquelle prévoyait même une baisse des charges (- 280 000 €) plus importante que celle des recettes (- 250 000 €), soit une économie de 30 000 € pour le budget principal de la régie.

Tableau n° 12 : évolution des recettes et des entrées de la piscine

<i>recettes piscine en € HT</i>	2017*	2018	2019	2020
<i>visiteurs</i>	207 718	249 623	235 266	79 032
<i>dont activités (aquagym, aquabike,..)</i>	42 783	68 349		
<i>scolaires</i>	24 396	31 905	30 363	10 644
<i>grignoterie</i>	15 237	21 066	18 423	
<b>TOTAL</b>	<b>247 351</b>	<b>302 594</b>	<b>284 052</b>	<b>89 676</b>
<i>entrées piscine (en nombre)</i>				
<i>visiteurs</i>	48 394	58 294	57 516	20 508
<i>dont activités</i>	7 220	10 474		
<i>scolaires</i>	8 132	10 655	10 200	3 953
<b>TOTAL</b>	<b>56 526</b>	<b>68 949</b>	<b>67 716</b>	<b>24 461</b>

\*période d'ouverture sur 9 mois

Source : rapports établis par l'EPIC – tableau et arrondis CRC

Les dépenses de personnels représentent pour le budget annexe de l'EPIC entre 81 % et 85 %<sup>37</sup> des ressources d'exploitation et enregistrent en 2020 une baisse de 26 % liée à l'absence de recrutement de personnels temporaires, faute de mission à assurer.

L'établissement public, constatant la baisse de ses charges, a proposé au département d'ajuster fin 2020 en conséquence la contribution forfaitaire qui lui est versée dans le cadre du marché « in house ». Celle-ci ne sera que de 465 800 € en 2020 contre 598 000 € HT les deux années pleines antérieures. Cette démarche d'ajustement en gestion ne relève pas du fonctionnement d'un marché de service à prix forfaitaire.

La chambre constate que d'un point de vue budgétaire, la crise sanitaire aura conduit le département à réduire ses engagements envers l'établissement public de 32 200 € : la dotation supplémentaire de 100 000 € vers le budget principal de l'établissement public étant compensée par une réduction de 132 200 € de sa contribution forfaitaire.

## 7 LES RESSOURCES HUMAINES

### 7.1 Les statuts des agents

À l'exception du directeur et du comptable de l'établissement qui ont la qualité de fonctionnaire, l'établissement public industriel et commercial doit gérer son personnel dans le cadre du droit privé<sup>38</sup>. L'établissement public applique ainsi les dispositions du code du travail régissant les contrats de droit privé de ses agents. Il peut adhérer à une convention collective.

<sup>37</sup> Hors 2017 où elles représentent 95 %.

<sup>38</sup> Article 2 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dite loi Le Pors ; article 15 des statuts.

### 7.1.1 Les conventions collectives appliquées

« La convention collective applicable est celle dont relève l'activité principale exercée par l'employeur<sup>39</sup> ». Elle complète ou adapte les dispositions du code du travail.

L'EPIC a adopté à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2017 la convention collective du sport, en lieu et place de la convention collective « tourisme ». Pour ce faire, il a suivi les formalités préalables à ce changement, qui sont les suivantes :

- notification de la dénonciation aux signataires de la convention<sup>40</sup>;
- demande d'attribution à l'Institut national de la statistique et des études économiques d'un nouveau code d'activité principale exercée (APE)<sup>41</sup> ;
- observation d'une durée de préavis ;
- déposition de la déclaration de dénonciation auprès de la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) ;
- information de chaque salarié du changement de convention collective<sup>42</sup>.

Une évaluation du changement de convention collective a été réalisée à l'époque, mais aucune trace de ce document qui aurait permis de mieux appréhender les impacts notamment financiers de ce changement ne subsiste dans les archives de l'établissement.

La convention collective permet notamment à l'établissement de bénéficier d'une dérogation à la règle du repos dominical.

Les agents régis par l'ancienne convention collective ont conservé lors du changement de convention les avantages individuels qui s'y rattachaient. Les contrats de travail examinés sur place correspondent aux prescriptions de la nouvelle convention collective et n'appellent pas d'observation.

### 7.1.2 Le personnel mis à disposition par le département

Le département de la Haute-Vienne met à disposition de l'EPIC du personnel. Une convention de 2016 précise les modalités de cette mise à disposition pour trois années (2017-2020)<sup>43</sup>.

De 2018<sup>44</sup> à 2021, 3 agents sont mis à disposition de l'établissement, dérogeant à une jurisprudence administrative constante qui prévoit que la qualité d'agent public est réservée à l'agent chargé de la direction<sup>45</sup> de l'ensemble des services de l'établissement ainsi qu'au

---

<sup>39</sup> Article L. 2261-2 du code du travail.

<sup>40</sup> Article L. 2261-9 du code du travail.

<sup>41</sup> À cette occasion un nouveau code APE a été attribué (9311Z), qui correspond à la gestion des installations sportives.

<sup>42</sup> Un modèle du courrier envoyé a été produit.

<sup>43</sup> Aucune convention pour la période postérieure n'a pu être fournie.

<sup>44</sup> Délibération de la commission permanente du conseil départemental du 2 octobre 2018.

<sup>45</sup> Tribunal des conflits, 15 novembre 2004, *Pons c/ office municipal tourisme Carcassonne*.

comptable public<sup>46</sup>. La délibération de mise à disposition des agents du département prévoyait ainsi que le directeur de l'établissement soit un agent relevant du cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux (à hauteur de 50 %), le directeur adjoint, un agent relevant du cadre d'emplois des attachés territoriaux (à hauteur de 80 %), et le responsable des installations techniques de la piscine, un agent relevant du cadre d'emplois des techniciens territoriaux (à hauteur de 80 %).

À compter du 1<sup>er</sup> mars 2021<sup>47</sup>, le directeur adjoint est recruté directement par l'établissement. Trois directeurs se sont succédés sur la période. Tous trois occupaient ou occupent des emplois au sein du conseil départemental :

- M. Vincent Caillaud assure cette fonction du 1<sup>er</sup> mai 2010<sup>48</sup> pour une quotité de temps de travail de 20 % et ce jusqu'au 1<sup>er</sup> mai 2017<sup>49</sup>.
- Mme Nadège Descubes est nommée directrice du 13 mai 2017 au 31 décembre 2019 pour une quotité de temps de travail de 75 %. Le procès-verbal du conseil d'administration du 18 juin 2020 évoque un mail de départ de Mme Descubes, sans préciser la date de départ de celle-ci, néanmoins dans ce même procès-verbal il est proposé de nommer un directeur par intérim.
- M. Christophe Bize, directeur adjoint est nommé directeur intérimaire à compter de juin 2020, puis directeur de l'établissement à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021<sup>50</sup>.

Il a également été mis fin à la mise à disposition du technicien des services départementaux au cours de l'année 2021 un salarié de l'EPIC ayant repris ces fonctions.

Les montants des rémunérations versées directement par le département ont fait l'objet d'un remboursement de l'EPIC au département :

**Tableau n° 13 : remboursement de la quote-part des salaires des personnels mis à disposition (BP et BA piscine)**

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
6215			57 973	94 487	117 771	101 274	371 506
6218	13 372	13 723	6 941				34 036
Total	13 372	13 723	64 915	94 487	117 771	101 274	405 541

Source : comptes de gestion – tableau et arrondis CRC

## 7.2 L'évolution des effectifs

La masse salariale comprend l'ensemble des emplois permanents et saisonniers nécessaires à l'activité. Elle est votée par le conseil d'administration. Les différentes activités

<sup>46</sup> CE, section, 8 mars 1957, *Jalenques de Labeau*.

<sup>47</sup> Procès-verbal du conseil d'administration du 29 janvier 2021.

<sup>48</sup> Arrêté de nomination du 29 avril 2010.

<sup>49</sup> Compte-rendu du conseil d'administration du 28 mars 2017.

<sup>50</sup> Compte-rendu du conseil d'administration du 29 janvier 2021.

nécessitent l'embauche de saisonniers, autorisée par l'article 12 des statuts qui précise que le « directeur recrute et licencie le personnel nécessaire dans la limite des inscriptions budgétaires ». Une délibération du conseil d'administration est prise chaque année, présentant le tableau des emplois saisonniers<sup>51</sup>.

Les effectifs de l'établissement se composent de personnels permanents et de personnels saisonniers et se présentent comme suit :

**Tableau n° 14 : répartition des effectifs**

	1 <sup>er</sup> janvier 2016	1 <sup>er</sup> janvier 2017	31 décembre 2017	20 décembre 2018	1 <sup>er</sup> janvier 2020	1 <sup>er</sup> janvier 2021	30 novembre 2021
<i>Année de référence</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Nombre de permanents</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>20</b>	<b>21</b>
<i>Dont maison du Lac</i>	3	4	5	5	5	5	6
<i>Dont piscine</i>			10	10	11	12	12
<i>Dont base de Chabannes</i>	3	1	2	2	2	2	2
<i>Dont parc activités en hauteur</i>	2	2	2	1	1	1	1
<b>Nombre de saisonniers pour l'année de référence</b>	<b>44</b>	<b>47</b>	<b>74</b>	<b>78</b>	<b>102</b>	<b>55</b>	<b>73</b>
<i>Dont piscine</i>			35	41	45	17	31
<i>Dont maison du Lac, kiosques de plage et points de location</i>	13	11	13	14	15	11	13
<i>Dont équipe d'entretien</i>	5	4	7	6	5	8	6
<i>Dont base de Chabannes</i>	6	10	10	8	20	8	8
<i>Dont parc activité en hauteur (PAH) de Santrop</i>	5	8	9	9	10	5	7
<i>Dont restaurant Santrop</i>	15	14					
<i>Dont téléski nautique</i>					7	6	8
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>54</b>	<b>93</b>	<b>96</b>	<b>121</b>	<b>75</b>	<b>94</b>
<b>ETP</b>	<b>13,84</b>	<b>14,02</b>	<b>28,26</b>	<b>27,48</b>	<b>30,26</b>	<b>27,47</b>	<b>29,51</b>

Source : EPIC du Lac de Saint Pardoux – tableau CRC

L'effectif des personnels permanents a évolué sur la période du fait de l'extension de l'évolution du portefeuille des activités de l'établissement public. De huit postes existants pour l'année 2015, l'établissement a autorisé pour 2021 le recrutement de 21 emplois permanents, dont plus de la moitié est affectée à l'exploitation de piscine. Celui des personnels saisonniers s'adapte aux contraintes des activités gérées. Néanmoins, ces postes sont essentiellement créés pour la période estivale et représentent en équivalent temps plein une augmentation de 108,16 %.

<sup>51</sup> Séance du 15 mars 2016, du 31 mai 2018, du 21 mai 2019, du 18 juin 2020. Les délibérations de 2015 et 2017 n'ont pas été produites mais figurent aux comptes rendus des conseils d'administration du 10 mars 2015 et du 15 juin 2017.

L'évolution décrite des activités et des effectifs expliquent l'évolution de la masse salariale de l'EPIC.

### 7.3 La masse salariale

Les éléments de rémunération et leur imputation par nature (permanents ou saisonniers, hors personnel mis à disposition) n'ont pu être obtenus directement à partir des comptes administratifs, aucune distinction dans les imputations comptables n'ayant été opérée sur la période. Ces distinctions devront être prises en compte à l'avenir dans les états annexes obligatoires à joindre aux comptes administratifs.

Tableau n° 15 : évolution de la masse salariale tous budgets

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (arrêté au 30/11/2021)	Évolution 2015/2021
<b>ETP</b>	<b>13,84</b>	<b>14,02</b>	<b>28,26</b>	<b>27,48</b>	<b>30,26</b>	<b>27,47</b>	<b>28,81</b>	<b>108,16%</b>
<i>Permanents</i>	8	7	19	18	19	20	21	162,50%
<i>Saisonniers</i>	44	47	74	78	102	55	73	65,91%
<b>Nombre d'heures rémunérées</b>	<b>25 266,89</b>	<b>25 366,09</b>	<b>51 853,09</b>	<b>50 977,99</b>	<b>54 721,37</b>	<b>42 773,54</b>	<b>52 461,61</b>	<b>107,63%</b>
<i>Permanents</i>	12 992,64	11 545,65	29 364,25	30 267,56	30 317,22	25 586,19	27 971,25	115,29%
<i>Saisonniers</i>	12 274,25	13 820,44	22 488,84	20 710,43	24 404,15	17 187,35	24 490,36	99,53%
<b>Salaires bruts*</b>	<b>308 740 €</b>	<b>304 690 €</b>	<b>678 212 €</b>	<b>654 891 €</b>	<b>709 221 €</b>	<b>627 010 €</b>	<b>735 943 €</b>	<b>138,37%</b>
<i>Permanents</i>	171 392 €	148 141 €	408 002 €	401 173 €	419 409 €	417 599 €	431 248 €	151,61%
<i>Saisonniers</i>	137 347 €	156 549 €	270 210 €	253 718 €	289 812 €	209 412 €	304 695 €	121,84%
<b>Nombre d'heures moyen personne</b> /	<b>1 825,64</b>	<b>1 809,28</b>	<b>1 834,86</b>	<b>1 855,09</b>	<b>1 808,37</b>	<b>1 557,10</b>	<b>1 820,95</b>	<b>-0,26%</b>
<i>Permanents</i>	1 624,08	1 649,38	1 545,49	1 681,53	1 595,64	1 279,31	1 331,96	-17,99%
<i>Saisonniers</i>	278,96	294,05	303,90	265,52	239,26	312,50	335,48	20,26%
<b>Salaires horaire moyen personne</b> /	<b>12,22 €</b>	<b>12,01 €</b>	<b>13,08 €</b>	<b>12,85 €</b>	<b>12,96 €</b>	<b>14,66 €</b>	<b>14,03 €</b>	<b>14,81%</b>
<i>Permanents</i>	13,19 €	12,83 €	13,89 €	13,25 €	13,83 €	16,32 €	15,42 €	16,91%
<i>Saisonniers</i>	11,19 €	11,33 €	12,02 €	12,25 €	11,88 €	12,18 €	12,44 €	11,17%

\*salaires bruts non chargés

Source : données EPIC – tableau CRC

L'EPIC a produit un tableau reprenant les éléments de paye issus du logiciel COSMOS. La chambre constate la mauvaise imputation de certaines factures au compte 64, comme par exemple la formation professionnelle ou encore le remboursement des surveillances de baignades par les sapeurs-pompiers saisonniers du service départemental d'incendie et de

secours<sup>52</sup> ; les données issues du logiciel comptable de l'établissement public sont ainsi parfois discordantes de celles qui figurent aux comptes administratifs.

Le directeur a précisé qu'il prendrait l'attache du comptable public afin de veiller à l'avenir à la bonne imputation comptable de ces factures.

## 7.4 Le temps de travail

### 7.4.1 Le suivi des heures travaillées

L'équipe administrative effectue des horaires collectifs, communs aux personnes présentes sur le site de la maison du Lac. En revanche, pour les autres sites (Chabannes, parc d'activités en hauteur (PAH) ou encore piscine), ce sont des horaires individualisés qui sont appliqués, adaptés aux horaires d'ouverture au public de chaque activité.

L'article D. 3171-8 du code du travail prévoit que pour ces derniers, les horaires effectués soient décomptés quotidiennement et récapitulés hebdomadairement. Actuellement, il n'existe pas ce type de décompte pour le suivi des heures de travail de ces agents. En conséquence, la chambre régionale des comptes recommande de mettre en œuvre un décompte des heures de travail réalisées par les agents à horaire individualisé en application des dispositions du code du travail. L'ordonnateur, dans sa réponse, s'est engagé à mettre en œuvre un décompte fonctionnel.

**Recommandation n° 5 : mettre en œuvre un décompte des heures de travail réalisées par les agents à horaire individualisé en application des dispositions du code du travail.**

Pour réaliser les plannings, les responsables de services effectuent les plannings de leurs collaborateurs sous tableur. Ils les envoient par mail 7 jours ouvrés avant la date indiquée sur les plannings.

Enfin, il n'existe pas de portail « ressources humaines » permettant l'échange de données et d'informations entre les agents et la direction de l'EPIC. Le directeur a toutefois indiqué qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, une plateforme RH devrait être mise en place.

Prévues par les deux conventions collectives, les heures supplémentaires peuvent être soit récupérées dans le cadre d'un repos compensateur, soit payées. Aucune donnée en matière d'heures supplémentaires (durée, coût, personnel concerné) n'a pu être fournie par l'établissement public.

En l'absence de suivi des heures supplémentaires réalisées, la chambre régionale des comptes s'interroge sur le contrôle de l'effectivité de celles-ci et par conséquent de leur paiement.

---

<sup>52</sup> Pièces justificatives issues des comptes de gestion, contrôlées pour 2017.

### 7.4.2 Les congés et le CET

L'établissement public a signé un accord d'entreprise le 31 décembre 2018 qui prend effet le 1<sup>er</sup> janvier 2019 lequel compense la perte de huit jours de congés annuels, accordés jusqu'à cette date dans le cadre d'usage appliqué au sein de l'EPIC non-conforme à la réglementation sur le temps de travail, par l'attribution annuelle de chèques vacances de 500 € dont 400 € sont pris en charge par l'établissement public.

Les agents bénéficient d'un compte épargne temps mis en place par accord d'entreprise du 8 décembre 2017.

### 7.4.3 Les absences au travail

Les données sur l'absentéisme, produites par l'établissement, font apparaître une tendance à la hausse pour l'activité piscine, et à la baisse pour les autres activités sur la période.

**Tableau n° 16 : évolution des absences au travail**

<i>En jours ouvrés</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Jours d'absence sur piscine</i>			14	4	93	45	291
<i>Taux d'absentéisme</i>			0,39 %	0,08 %	1,74 %	0,97 %	5,34 %
<i>Jours d'absence sur maison du Lac et autres activités</i>	95	117	49	59	96	20	30
<i>Taux d'absentéisme</i>	2,13 %	2,62 %	0,81 %	1,24 %	1,69 %	0,37 %	0,52 %

Source : EPIC du Lac de Saint-Pardoux – Tableau CRC

En 2019 et en 2021, l'augmentation de l'absentéisme sur la piscine s'explique par des arrêts maladie du personnel permanent, et pour la dernière année, par un arrêt de 10 semaines suivi d'un congé maternité. Les absences ont été palliées par le recrutement de saisonniers pour un coût de 19 200 € en 2019 et 13 000 € en 2021.

Chambre régionale  
des comptes  
Nouvelle-Aquitaine



**Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine**  
3 place des Grands-Hommes – CS 30059  
33064 BORDEAUX CEDEX

[nouvelleaquitaine@crtc-ccomptes.fr](mailto:nouvelleaquitaine@crtc-ccomptes.fr)

[www.ccomptes.fr/crc-nouvelle-aquitaine](http://www.ccomptes.fr/crc-nouvelle-aquitaine)