



Rapport d'observations définitives

SOCIÉTÉ PUBLIQUE LOCALE « AGENCE D'ATTRACTIVITE PONT-L'EVEQUE INTERCOM (2APLI) »

(devenue « Terre d'Auge Attractivité »)

(Département du Calvados)

Exercices 2016 à 2018

Observations délibérées le 16 mars 2020

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	1
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS.....	2
I - RAPPEL DE LA PROCÉDURE.....	2
II - CONSTITUTION, ADMINISTRATION ET FONCTIONNEMENT DE LA SPL	3
A - La création de la SPL	3
B - L'irrégularité de la SPL et ses conséquences	3
C - L'administration de la SPL.....	4
1. Le siège et le conseil d'administration.....	4
2. Les conventions réglementées.....	5
3. La direction générale.....	5
D - Les contrôles internes et externes	5
1. Les modalités du contrôle analogue.....	5
2. Le contrôle des commissaires aux comptes	6
3. Le contrôle de légalité du préfet	6
E - Le personnel de la SPL	7
III - LA MISSION DE PROMOTION DU TOURISME	7
A - La nature juridique de l'office du tourisme et de sa mission	7
B - L'activité de l'office du tourisme : promotion du tourisme et nécessité de développer l'autofinancement	9
IV - LA GESTION DE LA BASE DE LOISIRS, DU RESTAURANT ET DU CAMPING..	9
A - Le montage contractuel.....	9
1. Les conventions conclues entre la communauté de communes et la SPL : le choix de trois DSP de brève durée.....	9
2. Les conventions conclues entre la SPL et les sociétés Duprat concept et Milarca : le choix de conventions d'occupation domaniale	11
B - L'exécution des conventions	12
1. Les flux financiers entre la communauté de communes, la SPL et les sociétés Duprat et Milarca .	12
2. Le partage des dépenses entre la SPL et la communauté de communes	12
3. Les missions assurées par la SPL	15
4. Les activités exploitées par les sociétés Duprat concept et Milarca.....	17
V - LES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIERE DE LA SPL.....	19
A - La qualité de l'information financière et la fiabilité des comptes	19
1. Les informations comptables	19
2. Les informations et les prévisions budgétaires	16
3. Les immobilisations en cours et le suivi du patrimoine.....	17
4. Les amortissements et les provisions	17
5. Le respect du principe d'indépendance des exercices et les engagements hors bilan	17
B - La situation financière : un résultat net en cours d'évolution	18
1. La progression de l'activité.....	18
2. Un équilibre tributaire des subventions publiques.....	24
3. Une capacité d'autofinancement réduite	20
4. L'investissement.....	20
5. Les dettes et les créances	26
6. Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.....	26
7. L'analyse du bilan	27
8. Bilan financier et prospective	27

SYNTHÈSE

La société publique locale « 2APLI » (Agence d'attractivité Pont-l'Évêque Intercom, puis à compter du 1^{er} juin 2019 Terre d'Auge attractivité) a été créée en 2016 à l'initiative de la communauté de communes Blangy-Pont-l'Évêque Intercom (devenue Terre d'Auge) et de la commune de Pont-l'Évêque pour répondre au transfert de la compétence « tourisme » à l'établissement public de coopération intercommunale.

Ses missions lui ont été confiées par la communauté de communes. Elles consistent en la gestion de la base de loisirs du lac de Pont-l'Évêque et la promotion du tourisme, et apparaissent conformes à son objet social. Elles répondent à la volonté de développer le dynamisme du territoire de l'EPCI.

La participation de la commune de Pont-l'Évêque au capital social de la SPL, non conforme à la loi, fragilise la société. La SPL, dont l'existence même est entachée d'irrégularité, demeure exposée à un risque juridique et financier important dans l'attente d'une régularisation complète de la composition de son capital social.

La situation financière de la SPL apparaît saine. Celle-ci devra cependant veiller, à compter de 2020, à adapter le montant de son endettement à sa capacité d'autofinancement. Si son résultat d'exploitation, à l'équilibre en 2018, tend à s'améliorer en 2019, certaines activités ne sont pas encore rentables ou dépendent d'une subvention accordée par la communauté de communes. Alors que le camping, géré directement par la SPL, est excédentaire, l'exploitation du restaurant et du lac n'est source, pour la SPL, que d'une redevance versée par deux sociétés privées en vertu de conventions domaniales, dont le montant peine à couvrir les charges d'exploitation. Si le dispositif retenu par la SPL pour la gestion de ces deux activités ne lui permet pas réellement de bénéficier de l'augmentation de la fréquentation de la base, elle est toutefois exposée à un faible risque d'exploitation.

La communauté de communes entend, au moyen de la SPL, réaliser son souhait affiché de financer la politique de promotion du tourisme grâce aux autres missions –rentables – de la société. Les missions assignées à la SPL devront, à cet effet, reposer sur un montage contractuel sécurisé, de plus longue durée, et définissant avec davantage de rigueur les obligations réciproques des parties, notamment quant aux obligations de service public et au partage des dépenses.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. Définir les obligations réciproques s'imposant aux parties (contraintes de service public, partage des dépenses) avec plus de rigueur dans les conventions conclues par la SPL avec ses actionnaires et avec des tiers ;
2. améliorer la qualité de l'information financière et les procédures budgétaires (compléter les documents budgétaires, formaliser certaines procédures, mettre en place une comptabilité analytique détaillée par activité).

I. RAPPEL DE LA PROCÉDURE

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la société publique locale « Agence d'attractivité Pont-l'Evêque Intercom - SPL 2APLI », à partir de l'année 2016. Par lettre en date du 1er juillet 2019, le président de la chambre en a informé M. Hubert Courseaux, président-directeur général durant l'ensemble de la période sous revue.

Le présent contrôle a porté principalement sur la constitution de la SPL, le montage contractuel assiette de la gestion par la SPL de la base de loisirs du lac de Pont-l'Evêque et de sa mission en matière de promotion du tourisme, ainsi que sur la fiabilité des comptes et la situation financière de la société.

L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 7 novembre 2019 entre M. Courseaux et le rapporteur.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 20 novembre 2019, des observations provisoires, qui ont été notifiées au président de la société publique locale, devenue Terre d'Auge Attractivité, le 26 décembre 2019.

Des extraits ont été adressés au maire de Pont-l'Evêque, au président de la communauté de communes Terre d'Auge, au directeur général délégué de la SPL et aux deux entreprises exploitantes.

Le présent rapport est communiqué au président-directeur général en fonction, au président de la communauté de communes Terre d'Auge et au maire de la commune de Pont-l'Evêque. Il devra être communiqué aux organes délibérants lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera communicable dans les conditions prévues au livre III du code des relations entre le public et l'administration.

II. CONSTITUTION, ADMINISTRATION ET FONCTIONNEMENT DE LA SPL

A. La création de la SPL

La société publique locale « Agence d'attractivité Pont-l'Evêque Intercom - SPL 2APLI » a été créée en 2016 par la communauté de communes Blangy-Pont-l'Evêque Intercom(CCBPI)¹ et la commune de Pont-l'Evêque en vue d'exercer la compétence de promotion touristique dévolue à la communauté de communes et de développer le territoire.

Son capital social, fixé à 150 000 euros, a été réparti à raison de 105 000 euros pour la CCBPI (70 %) et 45 000 euros pour la commune de Pont-l'Evêque (30 %).

Les statuts de la SPL ont été approuvés à l'occasion de l'assemblée générale constitutive qui s'est tenue le 16 décembre 2016. Ils incluent les activités de : « *gestion de campings, restauration rapide, animations, locations se rapportant au confort et aux loisirs des résidents du camping, petite épicerie de dépannage, organisations d'activités sportives et de loisirs* », et d'« *exploitation et gestion d'une base de loisirs avec restauration, locations et l'organisation des activités sportives, culturelles et de loisirs* ».

La version actuellement en vigueur des statuts a été signée le 1^{er} juin 2019, les modifications ayant été adoptées au cours de l'assemblée générale extraordinaire du 29 avril 2019.

B. L'irrégularité de la SPL et ses conséquences

La création d'une SPL est régie par les dispositions de l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Ce texte a été interprété par le Conseil d'Etat comme subordonnant la présence d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales au capital d'une SPL, à la circonstance que cette collectivité ou ce groupement exerce l'intégralité des compétences sur lesquelles porte l'objet social de la SPL².

Cette interprétation ayant par essence un caractère rétroactif, c'est à l'aune de l'article L. 1531-1 tel qu'interprété par la jurisprudence administrative que la régularité de la SPL, au moment de sa création, doit être appréciée. En l'espèce, il apparaît qu'aucune des activités de la SPL ne concourait à l'exercice d'une compétence de la commune de Pont-l'Evêque.

La loi n° 2019-463 du 17 mai 2019, adoptée à la suite de cette décision et afin de prévenir son application aux SEML, a apporté la précision suivante : « *Lorsque l'objet de ces sociétés inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires. La réalisation de cet objet concourt à l'exercice d'au moins une compétence de chacun des actionnaires.* »

La modification récente de l'article L. 1531-1 n'a pas eu pour effet de faire disparaître, même pour l'avenir, l'irrégularité qui entachait la composition de la SPL.

La composition de la SPL 2APLI apparaissait ainsi non conforme aux dispositions de l'article L. 1531-1 en raison de la présence à son capital social de la commune de Pont-

¹ Devenue Terre d'Auge.

² CE, 14 novembre 2018, syndicat mixte pour l'aménagement et le développement des Combrailles, n° 405628.

l'Évêque, qui n'était, en tant que commune, compétente pour exercer aucune des missions susceptibles d'être confiées à la SPL au regard de son objet social.

L'irrégularité de la composition de la SPL l'expose à un risque juridique et financier, l'ensemble des actes juridiques signés par ses représentants légaux étant susceptibles d'être déclarés illégaux par le juge en cas de litige.

En réponse aux observations de la chambre, la société a produit deux délibérations approuvant le principe de la cession d'actions de la commune de Pont-L'Évêque à deux établissements publics de coopération intercommunale, opération qui serait de nature, si elle était conduite à son terme, à mettre fin aux irrégularités constatées. La transaction, dépourvue d'effet rétroactif, n'aura cependant pas d'impact direct sur les actes adoptés jusque là.

C. L'administration de la SPL

1. Le siège et le conseil d'administration

La SPL est actuellement domiciliée au sein des locaux de l'office du tourisme de Pont-l'Évêque, mis à sa disposition à titre gratuit par la communauté de communes en vertu d'une convention du 9 octobre 2017. Cependant, ladite convention, relative à la mission confiée à la SPL en matière de promotion du tourisme, ne comporte aucune stipulation relative à l'utilisation de ces locaux en qualité de siège social. La chambre invite la SPL et la communauté de communes à formaliser cette situation.

La SPL 2APLI est dotée d'un conseil d'administration, qui comprend 14 membres.

Conformément à l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales, les dispositions concernant la limite d'âge des administrateurs ont bien été transposées dans les statuts de la SPL (article 16). Cependant, la date de naissance des administrateurs fait défaut dans les délibérations les désignant, faisant ainsi obstacle au contrôle du respect de la limite d'âge, dont le dépassement implique la démission d'office. Il en est de même de la liste des mandats détenus par les administrateurs.

Le président du conseil d'administration est nommé par ses membres et en son sein.

L'instruction n'a pas mis en lumière de difficulté dans la composition ou le fonctionnement du conseil d'administration.

2. Les conventions réglementées

Il apparaît toutefois que la procédure relative aux conventions réglementées visées à l'article L. 225-38 du code de commerce, n'a pas été respectée par la SPL lors de la conclusion de la convention du 9 octobre 2017 (tourisme) avec la communauté de communes.

De plus, il ressort des procès-verbaux du conseil d'administration que les administrateurs représentant la communauté de communes ont pris part aux votes relatifs à la signature de cette convention.

La chambre rappelle ainsi à la SPL la nécessité de respecter les règles propres à la signature de conventions avec ses actionnaires.

3. La direction générale

La direction générale de la société est assumée par le président du conseil d'administration, le conseil ayant opté pour le cumul des fonctions. Le conseil a également pris la décision de recruter un directeur général délégué (DGD), de désigner une personne pour une durée d'un an maximum dans l'attente de ce recrutement. Il en a défini le périmètre d'intervention.

Le directeur général délégué a été nommé par le conseil d'administration au cours de sa séance du 14 février 2017. L'étendue de sa délégation et les modalités de sa rémunération ont été déterminées au cours de la même séance.

A compter de juillet 2018, une distinction a été opérée entre l'exercice de son mandat social et la « partie technique » de son poste. Il a alors été recruté en qualité de directeur administratif et financier en vertu d'un contrat à durée indéterminée conclu le 2 juillet 2018.

Il cumule ainsi un mandat social et un contrat de travail. Or l'étendue des pouvoirs d'un directeur général délégué, qui représente notamment la société auprès des tiers, et, en l'espèce, la faible ampleur de la société, pourraient, en cas de litige, amener le juge à remettre en cause l'existence d'un contrat de travail, en l'absence de réel lien de subordination.

D. Les contrôles internes et externes

1. Les modalités du contrôle analogue

Pour que ses actionnaires puissent recourir à la SPL sans mise en concurrence, ils doivent exercer sur elle un « contrôle analogue », tel que défini par la jurisprudence. Ce contrôle doit être assuré conjointement par des pouvoirs adjudicateurs en mesure d'exercer une influence décisive sur les objectifs stratégiques et les décisions importantes de la SPL.

Le respect de la condition tenant au contrôle analogue s'apprécie tant au regard des dispositions statutaires que du fonctionnement effectif des instances de décision.

En l'espèce, l'instruction a permis d'identifier un faisceau d'indices révélant l'existence d'un contrôle réel des actionnaires, lequel apparaît conforme aux exigences jurisprudentielles. La chambre rappelle néanmoins à la SPL, dans la perspective de l'évolution de son capital social, la nécessité de définir avec soin les modalités de ce contrôle dans les conventions conclues avec ses actionnaires.

2. Le contrôle des commissaires aux comptes

Durant la période sous revue, le commissaire aux comptes a certifié chaque année que les comptes de la SPL étaient réguliers et donnaient une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé, ainsi que de la situation financière et du patrimoine. Il a en outre établi un rapport spécial sur les conventions réglementées. Si les rapports des commissaires aux comptes comportent l'essentiel des informations, leur contenu pourrait être étoffé quant aux durées d'amortissement, aux principaux faits caractéristiques de l'activité de l'année, au détail des emprunts souscrits pendant l'exercice et au montant du capital restant dû en fin d'exercice.

3. Le contrôle de légalité du préfet

Outre le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales actionnaires de la SPL³, le CGCT prévoit, en son article L. 1524-1, l'obligation pour la SPL de transmettre au préfet certains actes. Il s'agit des délibérations du conseil d'administration et de l'assemblée générale, ainsi que les comptes annuels et les rapports du commissaire aux comptes.

A plusieurs reprises, en 2018 et 2019, la société ne s'est pas conformée à ces dispositions.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président-directeur général a indiqué que, désormais, la société s'était mise en conformité avec la loi. Néanmoins, les comptes annuels 2018 de la société n'ont pas été soumis au contrôle de légalité. La chambre appelle la société à la vigilance sur ce sujet pour les années à venir.

E. Le personnel de la SPL

Le personnel de la SPL est composé de salariés de droit privé, à l'exception d'un agent de droit public mis à disposition par la communauté de communes.

Le directeur administratif et financier est assisté dans la gestion administrative, financière et comptable par une personne qui a également le titre de directrice de l'office du tourisme, même si ce dernier n'est plus une entité autonome (voir *infra*).

Cette dernière figure au nombre des salariés de droit privé précédemment recrutés par les associations qui ont géré l'office du tourisme avant le transfert de cette compétence à la communauté de communes. Celle-ci en a confié l'exécution à la SPL en vertu de la convention de prestation de service signée le 9 octobre 2017.

La convention prévoit, en son article 3.2, le transfert du personnel de l'office du tourisme (cinq agents en tout), ce qui a été réalisé à compter du 1^{er} octobre 2017. Aucune pièce n'a été fournie quant à la reprise de ces salariés contractuels par la communauté de communes au moment du transfert de compétence. Ce dernier n'apparaît pas avoir été formalisé.

Deux conventions collectives s'appliquent : la convention collective nationale des organismes de tourisme pour les salariés affectés à l'office du tourisme, et la convention collective nationale des espaces de loisirs, d'attractions, et culturels pour les salariés affectés à la base de loisirs.

III. LA MISSION DE PROMOTION DU TOURISME

Lorsque la mission de promotion du tourisme a été confiée à la SPL par une convention du 9 octobre 2017, l'office du tourisme comptait deux sites : Pont-l'Évêque et Blangy-le-Château. Il était, jusqu'au 1^{er} octobre 2017, géré par une association loi de 1901. Le second site a été fermé par la SPL en raison de sa très faible fréquentation.

Le département du Calvados se situe au huitième rang des départements les plus visités par les français (3,9 millions de séjours réalisés en 2017).

³ Articles L. 2131-1 et L.2131-2 du CGCT.

Le territoire de Blangy-Pont-l'Évêque se situe en zone rétro-littorale. Tant la base de loisirs que l'office du tourisme, dont la gestion a été confiée à la SPL 2APLI, sont implantés sur le territoire de la commune centre de l'EPCI.

A. La nature juridique de l'office du tourisme et de sa mission

La loi portant nouvelle organisation territoriale (NOTRe) du 7 août 2015 partage la compétence en matière de tourisme entre les régions, les départements et le bloc communal. A ce dernier niveau, la compétence en matière de « *promotion du tourisme, dont la création des offices du tourisme* », devient une compétence obligatoire des EPCI au 1^{er} janvier 2017, en lieu et place des communes.

La gestion de l'office du tourisme a été confiée à la SPL à compter du 1^{er} octobre 2017. Une convention de « prestation de services » a été signée le 9 octobre 2017 entre la communauté de communes et la SPL pour définir les missions de celle-ci en matière de tourisme. La convention est conclue pour une durée d'un an reconductible (sans excéder trois ans). Elle est qualifiée par la communauté de communes de « convention d'objectifs ». Cinq missions sont assignées à la SPL, qui recouvrent la quasi-intégralité de la compétence de la communauté de communes dans ce domaine.

L'office du tourisme géré par la SPL répond à une forme pouvant être qualifiée d'hybride. En effet, il n'est pas exploité en régie puisqu'il n'est pas géré par la communauté de communes, mais sa gestion n'est pas non plus confiée à une association de la loi de 1901 ou à un établissement public, et il n'a pas été créé sous la forme d'une SPL.

De plus sa gestion a été confiée à la SPL par l'EPCI *via* une convention de « prestation de services », qui s'apparente pour certains aspects à une délégation de service public, sans toutefois que la rémunération de la SPL soit substantiellement assurée par l'exploitation du service public.

L'examen de la convention révèle que sa mission prépondérante porte sur la promotion du tourisme, l'accueil et l'information du public, activités qui apparaissent relever du service public administratif. Son activité commerciale – source de recettes qui doivent contribuer à son autofinancement – apparaît accessoire. La même constatation peut être effectuée après analyse des recettes : les recettes propres représentent environ 20 %, le reste des recettes provenant de la subvention accordée par la communauté de communes en vertu de la convention.

La communauté de communes a accordé à la SPL, pour le fonctionnement de l'office du tourisme, 80 000 euros en 2017, 180 000 euros en 2018 et 250 000 euros en 2019. La somme de 180 000 euros correspond au montant prévu à l'article 5 de la convention. L'augmentation de 2019 n'a pas donné lieu à conclusion d'un avenant, contrairement à ce que prévoyait la convention.

La convention n'apporte aucune précision quant aux critères ayant conduit à retenir ce montant ou aux critères de révision de la contribution de la communauté de communes, ni à l'objet de ce financement.

Interrogée sur les modalités de détermination du montant de cette subvention, la communauté de communes a indiqué que son montant initial correspondait au montant des charges de personnel, et que l'augmentation du montant était justifiée par le développement d'actions par la SPL, le versement intervenant sur demande de celle-ci, accompagnée de justificatifs.

Si les activités de la SPL devaient être qualifiées d'industrielles et commerciales, la subvention accordée par la communauté de communes ne pourrait, pour être légale, que tendre à compenser des obligations et contraintes de service public précisément identifiées et justifiées, ou la partie de sa mission pouvant être qualifiée de service public administratif (accueil et information du public). La subvention ne pourrait ainsi, comme c'est le cas actuellement, servir à financer la quasi-totalité du fonctionnement de l'office du tourisme.

L'autorité de la concurrence a, dans un avis du 20 novembre 2011, « recommandé aux collectivités publiques d'être particulièrement vigilantes lorsqu'elles accordent des compensations financières à des SPL exerçant une activité économique dans la mesure où ces transferts financiers sont susceptibles de contrevenir à la réglementation européenne des aides d'Etat », et que « chaque compensation financière fasse l'objet d'un mandat qui décrit précisément les missions de service public confiées à la SPL, les paramètres de calcul, de contrôle régulier et de révision annuelle de la compensation financière, ainsi que les modalités de remboursement à la collectivité publique des possibles surcompensations financières ».

Compte tenu du caractère récent de la faculté ouverte par le législateur de créer un office du tourisme sous la forme d'une SPL, du caractère hybride de la modalité de gestion retenue par la SPL, et de la coexistence d'activités pouvant être qualifiées d'administratives et d'activités pouvant être qualifiées d'industrielles et commerciales, une incertitude existe quant aux règles susceptibles d'être appliquées à la SPL en cas de litige.

La chambre invite la communauté de communes et la SPL à définir et justifier avec plus de rigueur les obligations que les parties estiment devoir être financièrement compensées⁴ et à quelle hauteur.

B. L'activité de promotion du tourisme et la nécessité de développer l'autofinancement

Depuis que la gestion de l'office du tourisme est assurée par la SPL, un des deux sites a été fermé en raison de sa très faible fréquentation, un espace boutique développé, et le site internet a été complètement refondu par un prestataire externe. En revanche, la SPL s'est située dans la continuité de la gestion précédente s'agissant des publications écrites et des « partenariats ». Ses actions de démarchage (présence à différents salons notamment) donnent lieu à la rédaction de comptes rendus.

L'activité de l'office, en matière d'accueil et d'information du public, est restée stable entre 2017 et 2018. D'après les données provisoires pour 2019, la fréquentation totale serait toutefois en hausse, avec une baisse de la présence physique mais une augmentation sensible de la fréquentation du site internet.

L'office du tourisme assure des activités commerciales, sources de recettes (boutique, animations, accueil des groupes, location de la salle de réunion et autres services, publicité sur le site internet « coup de cœur »).

Les recettes générées par ses activités commerciales constituent les ressources propres de l'office de tourisme, que la SPL doit, en vertu de la convention du 9 octobre 2017, développer. Elles ont connu entre 2017 (gestion par l'association, puis à compter du 1^{er} octobre 2017 par la SPL) et 2018 une baisse de 20 %, malgré l'augmentation des recettes de la boutique.

⁴ CE 20 mars 1998, n° 157586.

La baisse des ressources propres en 2018 résulte notamment de la faible fréquentation des croisières proposées, qui ont été arrêtées en 2019. Les revenus issus des partenariats ont en revanche triplé en un an. Le rapport de gestion 2018 indique que le taux de ressources propres de l'office s'établit à presque 21 %.

Les investissements réalisés, notamment pour développer la boutique, ont permis, d'après les données provisoires de 2019, de développer fortement les ressources propres de l'office, si on les compare aux données arrêtées à la fin du mois d'août 2018. On constate en effet une nouvelle augmentation des recettes de la boutique, avec un doublement en un an.

Cette augmentation des recettes des activités commerciales de l'office du tourisme doit toutefois être mise en regard du montant de la subvention versée à la SPL par la communauté de communes, qui a également, et dans des proportions bien plus fortes, augmenté entre 2018 et 2019 (+ 70 000 euros).

IV. LA GESTION DE LA BASE DE LOISIRS, DU RESTAURANT ET DU CAMPING

Dans les années 1970, les travaux de l'extension de l'autoroute A13 ont nécessité l'excavation de 2,5 millions de m³ de terre destinés aux remblais. La cavité, alimentée par la nappe phréatique, est devenue le lac de Pont-l'Évêque. A l'issue des travaux, la société d'autoroute a cédé la parcelle à la commune de Pont-l'Évêque, qui y a implanté une base nautique. Celle-ci, initialement gérée en régie par la commune, a été inaugurée en 1979. Sa gestion a ensuite été externalisée dans le cadre de conventions de délégation de service public.

A. Le montage contractuel

La gestion de la base de loisirs du lac de Pont-l'Évêque par la SPL repose sur un montage contractuel à deux étages : trois conventions liant la SPL à la communauté de communes (délégations de service public) et deux conventions liant la SPL à deux entreprises privées (conventions d'occupation domaniale).

Le principe des cinq conventions a été adopté par le conseil d'administration au cours d'une même séance, le 14 février 2017.

1. Les conventions conclues entre la communauté de communes et la SPL : le choix de trois DSP de brève durée

La communauté de communes a fait le choix de confier la gestion de la base de loisirs à la SPL au moyen de trois conventions de délégation de service public, distinguant ainsi les trois pôles d'activité que sont le lac (et la plage), le restaurant et le camping, ce qui est de nature à fragiliser le montage retenu. En effet, le caractère de mission de service public de l'exploitation d'un restaurant est difficilement admis par la jurisprudence, à défaut de reconnaissance de son intérêt général. Or l'absence de qualification de mission de service public d'une activité fait obstacle à l'externalisation de sa gestion au moyen d'une délégation de service public. L'attribution d'une concession unique, comme le président de l'EPCI Terre

d'Auge s'y est engagé pour l'avenir⁵, apparaîtrait davantage de nature à sécuriser juridiquement la mission confiée à la SPL par la communauté de communes.

Les trois conventions ont été conclues pour une durée d'une année, reconductible tacitement dans la limite de trois ans. La SPL s'est donc vu confier l'exploitation du lac, du restaurant et du camping pour une durée fixe d'une seule année et pour une durée totale maximale de quatre années. Une telle durée apparaît brève compte tenu de l'état de vétusté avancé de la base, particulièrement du camping, et de la volonté affichée d'une base économiquement rentable et à l'image attractive. Si elle peut trouver à s'expliquer, elle est susceptible de limiter la possibilité pour la SPL de développer une politique à moyen terme et de faire obstacle à la rénovation des infrastructures ainsi qu'à l'acquisition par la SPL du matériel nécessaire au développement de certaines activités.

La chambre invite la SPL et la communauté de communes à envisager une délégation de plus longue durée si l'EPCI entend maintenir son objectif de valorisation de la base de loisirs⁶ et de financement de la mission tourisme par les excédents générés par l'exploitation de la base. Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la communauté de communes Terre d'Auge a indiqué qu'était prévu un contrat de concession unique, avec une durée plus longue.

Les conventions prévoient une exploitation « aux risques et périls du délégataire », la rémunération de la SPL étant « assurée par les recettes perçues auprès des usagers et par l'ensemble des produits d'exploitation ». La SPL est expressément autorisée à percevoir l'ensemble des recettes qu'elle peut tirer de l'exploitation des activités des services qui lui sont confiés.

Les conventions stipulent également que les tarifs des activités sont établis par la SPL, sans que soit définie aucune politique tarifaire. Les contrats ne définissent pas davantage les paramètres ou indices qui déterminent leur évolution. Les conventions ne respectent ainsi pas l'article 32 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 aux termes duquel « le contrat détermine les tarifs à la charge des usagers et précise l'incidence sur ces tarifs des paramètres ou indices qui déterminent leur évolution. »

Les tarifs des prestations fournies par la SPL dans le cadre du camping ont, globalement, été validés par le conseil d'administration de la société après fixation par délibération du conseil communautaire. En pratique, c'est donc bien l'autorité délégante qui les a déterminés et a pu ainsi s'assurer que le risque d'exploitation n'avait pas été indûment reporté sur l'utilisateur. L'absence de fixation des tarifs dans les contrats traduit néanmoins un manque de transparence et de stabilité pour l'exploitant comme pour les tiers.

S'agissant des activités nautiques et de la restauration, les conventions ne fixent pas davantage les tarifs ou leurs critères et modalités d'évolution. Or lesdites activités n'ayant pas été exploitées par la SPL directement, mais externalisées au moyen de conventions domaniales, qui ne fixent pas non plus les tarifs, ni la communauté de communes ni la SPL n'ont bénéficié d'un droit de regard sur lesdits tarifs.

La chambre rappelle ainsi à la SPL l'obligation de définir les tarifs et leurs modalités d'évolution dans les conventions.

En contrepartie de la mise à disposition de la base de loisirs, la SPL verse à la communauté de communes trois redevances pour le lac et la plage, le camping et le

⁵ Les conventions en vigueur prennent fin au 31 décembre 2020. Le principe de la conclusion d'une concession et l'autorisation de lancer et mener la procédure ont été adoptés par le conseil communautaire par la délibération n° CC-DEL-2019-071.

⁶ Etudes relatives à l'office du tourisme, au développement d'une destination gourmande, et d'une destination sport et nature (base de loisirs).

restaurant. Les modalités de calcul de la redevance varient selon la convention en cause (sur les montants effectivement versés, voir *infra*).

Les trois conventions comportent également des clauses relatives aux « contraintes de service public ». Certaines de ces sujétions ne sont pas réellement constitutives d'obligations de service public mais simplement d'obligations dictées par la nécessité de préserver le domaine public.

La convention relative au lac et à la plage ne comporte aucune clause relative à l'accueil d'un public composé des élèves des écoles du territoire de la communauté de communes ou des membres de certaines associations, ni à l'application à certains publics de tarifs préférentiels, s'agissant par exemple des activités nautiques. Toutefois, tant le directeur général délégué que le président de la SPL ont confirmé la venue d'élèves dans le cadre d'activités sportives ou de sorties scolaires, à titre gratuit.

La chambre invite à une formalisation de cette pratique par la définition dans les conventions des obligations reposant sur la SPL en la matière, particulièrement pour les activités dont elle est susceptible de confier l'exploitation à un tiers.

2. Les conventions conclues entre la SPL et les sociétés exploitantes : le choix de conventions d'occupation domaniale

Estimant qu'elle ne disposait pas « de ressources financières et humaines suffisantes pour exploiter le lac et la plage », la SPL a souhaité « mettre à disposition, par le biais d'une convention d'occupation temporaire du domaine public, ce périmètre afin de permettre de le valoriser »⁷.

La SPL a ainsi conclu deux conventions qualifiées par les parties d'autorisations d'occupation du domaine public (même si différents rapports de la SPL ou procès-verbaux mentionnent la « *subdélégation* » des activités). La première convention conclue porte sur la plage et le lac. La deuxième convention porte sur le restaurant (et le mini-golf). D'une rédaction similaire, les deux conventions fixent le cadre de la mise à disposition des sites et équipements à exploiter par les occupants qui supporteront les coûts des aménagements et équipements utiles à l'exercice de leurs activités.

Les deux conventions sont actuellement en cours d'application. Alors qu'elles ne précisent pas que la reconduction prévue est susceptible de s'effectuer tacitement, aucun avenant de reconduction expresse n'a été conclu.

Conformément au principe de non-gratuité de l'occupation du domaine public à des fins privatives, les sociétés cocontractantes versent à la SPL une redevance annuelle, composée d'une part fixe et d'une part variable.

La redevance pour le lac et la plage est ainsi composée d'une part fixe de 11 000 euros TTC et d'une part variable correspondant à 10 % du chiffre d'affaires hors taxe. La redevance pour le restaurant et le mini-golf plage est, quant à elle, composée d'une part fixe de 6 000 euros TTC et d'une part variable correspondant à 1,5 % du chiffre d'affaires. Les sociétés doivent en outre rembourser à la SPL la TVA et certaines charges (électricité, eau) sur la base de relevés de consommation.

Il résulte du montage contractuel retenu que la SPL ne bénéficie que très faiblement de la forte fréquentation de la base en cas de conditions météorologiques particulièrement favorables. Ainsi, en 2018, alors que le chiffre d'affaires de la société chargée

⁷ Délibération du conseil d'administration du 14 février 2017.

de la plage et du lac avait augmenté de 52 000 euros, la redevance n'a, quant à elle, augmenté que de 4 500 euros. En contrepartie, la SPL n'est exposée qu'à un faible risque d'exploitation.

S'agissant de la redevance versée pour le restaurant et le mini-golf, son faible montant est la conséquence de l'état de grande vétusté de l'établissement. La communauté de communes a cependant été amenée à réaliser des travaux d'un montant de près de 15 000 euros, supérieur au montant de la redevance versée à la SPL. Il est donc envisagé, pour l'avenir, soit une augmentation du montant de la redevance (pour atteindre la somme de 20 000 euros), soit un changement du mode d'exploitation.

B. L'exécution des conventions

1. Les flux financiers entre la communauté de communes, la SPL et les sociétés cocontractantes

L'exécution des conventions conclues entre la communauté de communes et la SPL, d'une part, et la SPL et les entreprises cocontractantes, d'autre part, donnent lieu à des flux financiers réciproques. En 2018, l'EPCI a versé 180 000 € à la SPL, soit près du double des sommes versées par la SPL à la communauté de communes (91 700 €).

Les sommes versées par la SPL à la communauté de communes correspondent aux redevances résultant de la mise à disposition des biens, à la facturation de la mise à disposition d'un agent de la communauté de communes et au remboursement de frais divers.

2. Le partage des dépenses entre la SPL et la communauté de communes

Les règles de répartition des dépenses entre la SPL et la communauté de communes sont définies par les conventions de délégation de service public. Dans les faits, la répartition s'effectue en vertu d'une règle en apparence simple, la communauté de communes assumant le coût de ce qui relève de la responsabilité du propriétaire, ou est constitutif d'investissements « *non directement productifs* », la SPL assumant le financement de tout ce qui est « *directement productif* » (quads, jeux gonflables, mobil home, etc.).

Entre 2017 et 2019, le montant total des investissements réalisés par la communauté de communes s'est élevé à 278 892,24 euros. Une partie importante de ces dépenses est relative à des mises aux normes ou ont tendu à garantir une plus grande sécurité du site (notamment, installation d'un ponton pour l'accès au lac et de rampes de mise à l'eau pour près de 100 000 euros)

La SPL a exposé des dépenses d'investissement d'un montant de 98 331 euros pour le camping et de 19 200 euros pour le lac.

La SPL a précisé, au cours de l'instruction, avoir assuré deux « investissements urgents » qui incombaient en principe à la communauté de communes (moins de 3 000 euros au total). Ces biens figurent à son inventaire. Il résulte en outre de l'instruction que certaines dépenses assumées par la communauté de communes auraient pu être regardées comme relevant de la SPL (notamment des achats de jeux pour enfants ou d'outillage de jardinage).

Même si les sommes en jeu apparaissent faibles, la chambre invite la SPL et la communauté de communes, pour l'avenir, à définir et appliquer avec davantage de rigueur les règles de partage des dépenses.

3. Les missions assurées par la SPL

La SPL a fait le choix de conserver la gestion directe du camping. Cette décision répond à la volonté de la communauté de communes de faire de la rénovation et de l'amélioration du camping une priorité. Un premier bilan de la saison a été présenté au conseil d'administration le 5 septembre 2017, et la situation financière le 3 octobre 2018.

Le principal investissement de la SPL a consisté, en 2018, en l'achat pour le camping de quatre mobil-homes de trois chambres, pour une valeur supérieure à 83 300 euros, et en l'aménagement de terrasses en vue de moderniser le camping. Une politique de rénovation des blocs sanitaires du camping, financée par la communauté de communes, est également prévue, seul un des blocs sanitaires étant actuellement utilisé (en dépit de sa vétusté avancée).

La SPL a mené une action tendant tout à la fois à réduire les impayés résultant d'une absence prolongée de certains résidents et à rénover le camping. Elle a ainsi incité certains résidents à céder (ou détruire) leur mobil-home.

Parallèlement à la lutte contre la vétusté du camping, la SPL a mis en œuvre une politique de changement du type de clientèle, la clientèle de résidents semi-permanents n'étant pas source de flux touristique. L'objectif d'une stabilisation à 150 parcelles ouvertes aux résidents semi-permanents est, d'après la SPL, atteint. La part des locations résidentielles est passée de 92,9 % en 2017 à 82,5 % en 2018. En 2018, le camping a facturé 5 793 nuitées, contre 2 221 en 2017. L'augmentation de la clientèle de passage en 2018 est également la conséquence des conditions météorologiques favorables et de l'élargissement des horaires d'ouverture de l'accueil à 20 heures durant l'été.

La SPL assure également l'entretien et la gestion du parking gratuit situé en amont de l'entrée de la base. En principe, l'accès à l'intérieur de la base en véhicule est possible et gratuit. Afin d'assurer une plus grande transparence, la chambre invite la SPL à formaliser, par une note de service interne ou un affichage à destination des clients, les règles déterminant le caractère payant de l'accès.

Depuis 2018, la SPL propose aux usagers de la base des activités terrestres, qui sont réglées à l'accueil du camping ou sur la plage (la caisse est intégrée chaque soir dans la caisse générale). Si ces activités génèrent un chiffre d'affaires faible, l'acquisition par la SPL des structures gonflables et des quads (15 700 euros) apparaît être un investissement rentable.

Les trois conventions de délégation de service public imposent à la SPL certaines obligations, propres à chaque activité. Le respect de ces obligations a été examiné au cours de l'instruction.

S'agissant du lac et de la plage, le « pavillon bleu » a été maintenu en 2018, et la SPL a produit le rapport d'analyse réalisé par l'agence régionale de santé. Aux termes de celui-ci les eaux de baignade du lac sont d'« *excellente qualité* » (années 2016, 2017, 2018).

S'agissant du camping, le classement dans la catégorie des campings 4 étoiles, valable jusqu'au 28 novembre 2017, a été maintenu. Un règlement intérieur a été adopté. Les autres obligations, présentées comme des « contraintes » de service public par la convention, n'en sont pas réellement puisqu'il s'agit davantage d'autoriser la SPL à mettre en œuvre certaines actions en vue d'accomplir la mission générale qui lui est confiée. A ce titre, si la communauté de communes entend faire des facultés ouvertes à la SPL de réelles obligations, la rédaction devra le faire apparaître plus clairement.

S'agissant du restaurant « La Cidria », à l'instar de la convention relative au camping, certaines des clauses figurant sous la rubrique « contraintes de service public » se

bornent à ouvrir des facultés à la SPL (notamment les articles 10.2 ou 11.1) ou constituent une simple obligation de respecter l'affectation de l'élément du domaine public mis à disposition (article 10.1). L'article 12 impose à la SPL la réalisation d'un « *service minimum d'exploitation de locaux de restauration, selon les périodes d'ouverture de la base de loisirs et du camping* ». La convention domaniale conclue entre la SPL et la société désignée se borne sur ce point à indiquer : « *concernant les horaires d'ouverture, l'exploitant devra respecter les modalités définies dans l'arrêté municipal en vigueur* ». La formulation de cette clause n'apparaît pas de nature à garantir le respect de l'obligation pesant sur la SPL. Elle implique en effet le seul respect par la société des horaires d'ouverture de la base mais ne précise en rien l'organisation d'un service minimum. Il est recommandé à la SPL de définir avec plus de précision les contraintes qu'elle entend imposer à ses cocontractants en vue d'assurer sa propre mission de service public.

4. Les activités exploitées par les sociétés cocontractantes

Dans le cadre de la convention relative à la plage et au lac, la SPL met à la disposition de l'exploitant la plage et l'emplacement du « fun shop », le lac (583 061 m²) et le terrain. La convention ne met à sa charge aucune obligation ou contrainte de service public. Son article 6 prévoit qu'il doit supporter le coût des aménagements ou équipements qui deviendraient utiles à l'exercice de ses activités après autorisation écrite de la SPL, et doit supporter le coût des travaux de mise en conformité qui pourraient être imposés par les réglementations applicables, qu'il « *y exercera des activités, notamment nautiques et de pêche et pour son propre compte* », « *est en charge de la baignade sur le lac conformément aux prescriptions légales et réglementaires et conformément à l'arrêté municipal en vigueur* », et doit « *à ce titre* », « *faire son affaire de la surveillance de la baignade et recruter, en nombre suffisant, le personnel compétent* ». La surveillance de la baignade, inhérente à son activité, et le respect des horaires d'ouverture de la base sont les seules contraintes qui lui sont imposées.

En pratique, la société cocontractante exploite des activités nautiques, et propose la location d'hébergement dits insolites, situés sur l'eau. Il résulte de l'instruction qu'en raison d'une carence quant à la surveillance de la zone de pêche, la SPL a été amenée à conclure une convention avec la fédération de la pêche. La SPL a également indiqué assurer au moins partiellement l'entretien du bloc sanitaire situé sur la plage, pour pallier l'entretien trop superficiel de l'entreprise en question.

S'il apparaît que la SPL, dont les agents sont présents sur la base, assure une surveillance du fonctionnement et de l'entretien de la base, cette surveillance n'est pas formalisée contractuellement. De plus, la SPL ne peut opérer un contrôle financier réel dès lors que l'attestation établie par l'expert-comptable de la société mentionnant le chiffre d'affaires réalisé est le seul document financier ou comptable qui lui est fourni.

Compte tenu, d'une part, de la volonté de la communauté de communes et de la SPL de faire de l'équipement un véritable élément de renforcement de l'image du territoire et, d'autre part, du caractère accidentogène des activités qui y sont exploitées, la chambre invite la SPL à prévoir et exercer un contrôle plus étroit sur les tiers auxquels elle confie la réalisation d'activités qui contribuent à la réalisation de la mission de service public qui lui a été déléguée. Elle recommande également à la SPL de faire supporter par son cocontractant les frais qu'elle expose en cas de carence de celui-ci.

L'exploitation du lac et de la plage par la société cocontractante a généré pour celle-ci un chiffre d'affaires HT de 207 351,89 euros en 2017 et de 252 359 euros en 2018. Elle a versé à la SPL une redevance s'élevant à 31 735,189 euros en 2017 et à 36 235,90 euros en 2018.

Le restaurant « La Cidria » et le mini-golf sont exploités par l'autre société cocontractante. L'établissement est vétuste –point sur lequel la société exploitante a insisté dans sa réponse aux observations provisoires- et nécessite des travaux de rénovation importants. Le dispositif actuel n'est pas rentable pour la communauté de communes et la SPL.

Le rapport de gestion 2017 indique que l'exploitation du cocontractant a dégagé un chiffre d'affaires de de 187 027 euros HT. Il a versé à la SPL une redevance d'occupation s'élevant à 6 972,06 euros, montant inférieur à celui des investissements réalisés par la communauté de communes (remplacement des équipements frigorifiques notamment). Le chiffre d'affaires de l'exploitant en 2018 s'est élevé à 232 906 euros HT, pour une redevance de 7 650 euros.

Dans le même temps, la communauté de communes a pris en charge le remplacement de la chambre froide pour un montant de 5 454,80 euros, des « travaux arrière bar Cidria » pour une somme de 6 650 euros, et le remplacement de la chaudière d'un montant de 2 267 euros. Dans sa réponse aux observations provisoires, la société exploitante a fait part des investissements réalisés depuis 2017 pour améliorer les équipements, investissements qu'elle estime à environ 38 000 euros. Elle a également indiqué qu'elle avait proposé au propriétaire d'effectuer des travaux de rénovation, mais qu'il aurait fallu dans ce cas allonger la durée des contrats à cinq ans au moins.

V. LES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIERE DE LA SPL

A. La qualité de l'information financière et la fiabilité des comptes

1. Les informations comptables

La SPL est une société anonyme à capitaux publics soumise au code de commerce. Il s'agit donc d'une société privée, avec une gestion et une comptabilité privées⁸. Ses comptes ont été certifiés par un commissaire aux comptes durant toute la période sous revue.

La SPL n'a pas rédigé de documentation décrivant les procédures et l'organisation comptable, contrairement aux obligations posées par l'article 911-2 du plan comptable général 2019. Dans sa réponse aux observations provisoires, le président-directeur général de la SPL a précisé que la société allait profiter de l'arrivée de nouveaux actionnaires pour se conformer à la réglementation.

La SPL a indiqué au cours de l'instruction que la quasi-totalité des salariés, tant de l'office du tourisme que de la base de loisirs, avaient accès à la caisse, sans badge ni code d'accès ou identification. Or l'activité « camping » a donné lieu à la réalisation en 2019 de plus de 500 transactions en espèces pour un montant total de 18 869 euros représentant plus de 13 % du total des encaissements. Dans sa réponse aux observations provisoires, le président-directeur général a fait valoir indiqué que la société avait apporté des améliorations avec en particulier le déploiement d'un logiciel de gestion unique pour le camping, qui retrace les

⁸ Elle est soumise au décret comptable du 29 novembre 1983 et aux règlements ANC 2014-03, 2015-06 et 2016-07. Ses comptes relèvent du plan comptable général, et doivent être conformes aux dispositions des articles 121-1 et suivants de ce dernier.

historiques. En dépit de ces modifications, et compte tenu du nombre de salariés susceptibles d'avoir accès à la caisse, la chambre invite la SPL à sécuriser davantage ce mode opératoire.

La SPL pourrait en outre mettre en place une procédure écrite formalisée relative à la chaîne de la dépense et à l'encaissement des recettes en numéraire.

Les comptes de la SPL ne sont pas individualisés par activité (et les bénéficiaires d'une activité compensent les pertes d'une autre). Cette situation pourrait être source de difficultés pour la SPL en cas de nécessité de contrôler l'affectation et l'utilisation de la subvention versée par la communauté de communes dans le cadre de la mission tourisme.

Si la société ne tient pas de véritable comptabilité analytique, elle a néanmoins mis en place des outils internes qui rattachent les grands postes de dépenses et de recettes aux différentes activités. Ces prémices de comptabilité analytique lui permettent d'avoir une connaissance fiable de l'état de ses finances. Néanmoins, certains supports communiqués au cours de l'instruction et reproduits dans les documents de gestion officiels de la SPL mériteraient d'être davantage détaillés.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président-directeur général de la SPL a indiqué que la société allait, lors de l'arrivée de nouveaux actionnaires, instaurer, en lien avec son cabinet d'expertise comptable, une comptabilité analytique.

2. Les informations et les prévisions budgétaires

Les orientations budgétaires de la SPL sont débattues en conseil d'administration et en assemblée générale, devant laquelle les commissaires aux comptes interviennent. Le directeur général délégué présente régulièrement devant le conseil d'administration un « point financier » ou un bilan de la saison en cours ou écoulée.

Les documents budgétaires pour les exercices 2017 et 2018, principalement les rapports de gestion, sont dans l'ensemble complets et reprennent l'essentiel des données financières et d'activité de la SPL. Ils intègrent notamment les rapports des commissaires aux comptes. Certaines informations sur les emprunts et le chiffre d'affaires mériteraient toutefois d'être davantage développées, vérifiées pour être corrigées avant publication, ou encore harmonisées avec les données du commissaire aux comptes.

A en outre été relevée une erreur dans le rapport des commissaires aux comptes de 2018, qui indique dans une annexe un capital social de 250 000 euros, au lieu de 150 000 euros.

Enfin, l'inventaire communiqué au cours de l'instruction mériterait d'être complété, et la politique d'amortissement présentée.

Chaque année, la SPL produit des documents internes de gestion sur les prévisions financières annuelles et trisannuelles.

Si des écarts importants ont été constatés, à propos de la première année d'exploitation, entre la prévision et l'exécution, en 2018 en revanche, ceux-ci ont été minimes, ce qui pourrait témoigner d'une prévision budgétaire assez fiable. Mais il doit être précisé que les documents de gestion prévisionnels de 2018 ont été réalisés en septembre, après l'essentiel de la saison touristique, et peuvent difficilement être comparés à un document prévisionnel de début d'exercice (celui de 2017 avait été établi en avril 2017).

Les délégations de service public qui ont confié à la SPL la mission d'exploiter la base de loisirs n'étaient pas accompagnées d'un budget prévisionnel d'exploitation.

La chambre invite ainsi la SPL, afin d'assurer à tous une information efficiente sur les perspectives annuelles, à préparer chaque année un document qui s'apparenterait à un budget prévisionnel pour l'exercice à venir, et qui reprendrait les options de gestion retenues pour les différentes activités, document qui serait présenté aux organes délibérants de la SPL et communiqué aux collectivités actionnaires.

3. Les immobilisations en cours et le suivi du patrimoine

Le suivi du patrimoine est effectué conjointement par la SPL et le commissaire aux comptes. Le patrimoine de la SPL est évalué selon la méthode des coûts historiques⁹, coûts dont sont ensuite déduits les amortissements. Ces dispositifs sont conformes à la réglementation.

L'état des immobilisations correspond à l'inventaire communiqué par la SPL.

La SPL n'étant pas propriétaire des terrains et biens immobiliers qu'elle utilise, son patrimoine demeure assez restreint. Elle n'est ainsi pas responsable des investissements les plus importants, et les dépenses d'équipement qu'elle réalise sont modestes.

Le patrimoine est retracé globalement dans les comptes et dans l'inventaire des immobilisations. Les durées et les montants des amortissements, ainsi que la valeur nette comptable n'y sont pas précisés. Les informations figurant dans le rapport des commissaires aux comptes n'apparaissent pas suffisamment détaillées par immobilisation pour permettre la correcte information des instances dirigeantes de la société.

4. Les amortissements et les provisions

La SPL alimente chaque année les comptes des dotations aux amortissements. Si elle n'a pas formalisé sa politique d'amortissement (et les durées ne figurent pas dans les documents officiels et les inventaires), cette dernière, présentée lors des séances du conseil d'administration, a été élaborée en coordination avec les commissaires aux comptes.

Les durées d'amortissement n'appellent pas d'observation.

La SPL n'étant pas propriétaire des bâtiments, il n'y a pas d'amortissement pour dépréciation de ces biens. Elle provisionne uniquement pour dépréciation sur compte clients afin de se prémunir des clients « douteux ou litigieux », dont les créances à la fin de l'exercice 2018 s'élevaient à 23 266 euros, soit un ratio de provision de 86 %, qui témoigne d'une maîtrise des risques. N'ayant pas identifié de litiges avec son personnel ou ses fournisseurs et clients, elle n'a pas inscrit de provision pour risques. Elle ne constitue de provision ni pour l'indemnité de départ à la retraite de ses salariés, ni pour d'autres engagements sociaux (licenciements, etc.). Même s'il ne s'agit pas d'une obligation légale, la chambre invite la SPL à prévoir de telles provisions.

5. Le respect du principe d'indépendance des exercices et les engagements hors bilan

La SPL inscrit les charges et produits constatés d'avance dans ses documents budgétaires et les intègre dans les comptes de l'année concernée. Les ratios entre les charges / produits constatés d'avance et le total des charges / produits annuels n'appellent pas de commentaire. Le principe d'indépendance des exercices apparaît ainsi respecté.

⁹ Les biens et produits sont enregistrés soit à leur coût d'acquisition, de production ou de construction, soit à leur valeur vénale ou à leur valeur d'usage.

Aucun engagement hors bilan n'a été identifié.

B. La situation financière : un résultat net en cours d'évolution

1. La progression de l'activité

De création récente, la SPL 2APLI présente, pour l'analyse de sa situation financière, trois caractéristiques. D'une part, si son premier exercice (2017) a duré treize mois, seuls les trois derniers retracent l'intégralité de ses missions. D'autre part, la société s'est vu confier deux missions dont l'une est susceptible, au regard de sa rentabilité potentielle, de s'autofinancer, tandis que l'autre n'apparaît viable que grâce à l'octroi d'une subvention publique qui représente une part majoritaire de ses recettes. Enfin, la SPL a fait le choix de ne pas assurer en direct l'exploitation du restaurant, du lac et de la plage. Les produits d'exploitation en lien avec ces dernières activités se bornent ainsi aux redevances versées par les deux entreprises qui les ont exploitées.

Après un premier exercice (2017) à l'équilibre, et un deuxième (2018) très légèrement déficitaire (en dépit d'une subvention d'un montant de 180 000 euros), les données provisoires relatives à l'exercice 2019 font apparaître une amélioration.

a. Des produits d'exploitation en augmentation

Les produits d'exploitation de la SPL ont augmenté entre 2017 et 2018, principalement du fait d'une année pleine d'exploitation en 2018 de l'office du tourisme (qui a impliqué la perception par la SPL d'une subvention d'un montant de 180 000 euros versée par la communauté de communes dans le cadre de la mission « promotion du tourisme »).

La progression des produits d'exploitation a perduré en 2019 (+135 000 euros par rapport à 2018).

L'office du tourisme, hors subvention, a vu ses ressources propres, dont le montant est en tout état de cause faible, diminuer, alors que la SPL s'est engagée, par convention, à développer la part de son autofinancement. La SPL perçoit, en plus de la subvention versée par la communauté de communes, l'intégralité des recettes d'exploitation dégagées par l'office.

Les recettes du restaurant et de la base de loisirs résultent principalement des redevances versées par les sociétés exploitantes, soit 38 707 euros en 2017 et 74 087 euros en 2018.

b. Des charges d'exploitation en augmentation

Entre 2017 et 2018, les charges d'exploitation (+ 204 000 euros) ont davantage augmenté que les produits d'exploitation (+ 186 000 euros), ce qui s'explique par la circonstance que l'année 2018 est le premier exercice durant lequel la SPL a exercé l'ensemble de ses missions.

Outre les charges de personnel, qui sont passées de 243 000 euros à 356 000 euros (intégration de l'office de tourisme en octobre 2017), les achats et charges externes ont fortement progressé (+ 60 000 euros). Cette augmentation est la conséquence d'une hausse des frais de personnel mis à disposition pour le camping, d'une externalisation des prestations de ménage (+ 11 000 euros) et de travaux d'entretien (10 000 euros).

En 2019, les charges d'exploitation ont continué de croître (+ 94 546 euros), de plus de 13 % par rapport à l'année précédente.

En 2018, le camping représentait 29 % des charges d'exploitation de la SPL. Hors camping, les charges sont constituées à plus de 69 % par des charges de personnel.

Si l'on exclut l'office du tourisme, les charges d'exploitation ont augmenté de 38 830 euros entre 2017 et 2018, soit une augmentation supérieure à celle des produits (+ 16 668 euros).

Les années sous revue ont également été marquées par des investissements d'exploitation de la part de la SPL pour le camping (achat de lodges, de mobil-homes, etc.) et les activités autour du lac (jeux gonflables, quads électriques, etc.). Ces investissements ont permis une hausse sensible des produits d'exploitation de cette activité, qui sont passés d'à peine 30 000 euros en 2017 à plus de 66 000 euros en 2018.

2. Un équilibre tributaire des subventions publiques

Les charges d'exploitation ayant augmenté plus rapidement que les produits d'exploitation entre 2017 et 2018, il en résulte une baisse du résultat d'exploitation.

Il ressort toutefois des données provisoires relatives à l'exercice 2019 que le résultat d'exploitation sera vraisemblablement en hausse par rapport à 2018. Cette amélioration trouve son origine dans l'augmentation de la subvention accordée par la communauté de communes à la SPL dans le cadre de la mission tourisme (+ 70 000 euros) mais également dans celle des recettes générées par le camping et les activités terrestres développées par la SPL.

Tableau n° 1 : Résultat d'exploitation (2017-2019)

SPL 2APLI Compte de résultat (en euros)	2017 (13 mois)	2018	2019 (prévisionnel)	Evolution 2017 / 2018
Produits d'exploitation	541 621	728 020	863 353	34,42 %
Charges d'exploitation	526 296	730 569	825 115	38,81 %
Résultat d'exploitation	15 325	-2 549	38 238	-116,63 %

Source : rapports des commissaires aux comptes et données de gestion de la SPL

La diminution des résultats financier et exceptionnel contribue à la dégradation du résultat net, qui passe de 16 721 euros en 2017 à - 3 451 euros en 2018. Le résultat net devrait toutefois redevenir positif en 2019.

Conformément à la réglementation et à ses statuts, une fraction de 5 % du bénéfice de l'exercice 2017 a été versée à la réserve légale. La société, bénéficiaire en 2017, n'a pas versé de dividendes.

3. Une capacité d'autofinancement réduite

La faible capacité d'autofinancement de la SPL (moins de 20 000 euros) pourrait être regardée comme un point de fragilité. Son montant permet cependant de couvrir le remboursement du capital de la dette.

La société devra être vigilante du fait de la souscription en 2019 d'un emprunt de 200 000 euros. En 2020, la charge annuelle des emprunts d'ores et déjà souscrits s'élèvera à 58 300 euros. La société devrait en outre être amenée à contracter de nouveaux emprunts à l'avenir dans la perspective de l'extension de son activité.

4. L'investissement

a. Des dépenses d'investissement actuellement modérées

Les dépenses d'investissement de la SPL (132 000 € en 2018) ont principalement consisté en achats réalisés pour proposer de nouvelles prestations (kid's club) ou contribuer à rénover le camping et augmenter le chiffre d'affaires. Le camping représentait 74,4 % des dépenses totales, le lac 14,5 % et l'office du tourisme 11 %.

Dans son « prévisionnel triennal 2019 – 2021 », la société prévoit une hausse des investissements pour les années à venir, financés largement par l'emprunt, afin d'accroître les recettes d'exploitation.

Jusqu'à présent, la SPL et la communauté de communes ne menaient pas d'étude sur les surcoûts potentiels de fonctionnement que pouvaient représenter les nouveaux investissements. La SPL a indiqué qu'ils seraient pris en compte pour les prochains investissements importants.

b. Des ressources d'investissement essentiellement issues de l'emprunt

La capacité d'autofinancement de la SPL étant faible, et les taux d'emprunt actuellement favorables, la SPL a eu recours à l'emprunt pour financer ses investissements.

Depuis sa création, la SPL a souscrit des emprunts pour un montant total de 352 000 euros (152 000 euros en 2018, 200 000 euros en 2019). A la fin du mois d'octobre 2019, le capital restant dû était de 310 970 euros. Les emprunts, à taux fixes, ne présentent pas de risque particulier et sont garantis par la communauté de communes.

En 2020, la charge des emprunts, à encours inchangé, s'élèvera à 58 300 euros (pour une capacité d'autofinancement de 16 000 euros en 2018).

Dans son prévisionnel triennal, la SPL envisage deux autres emprunts pour un total de 200 000 euros. A la fin de l'exercice 2021, les remboursements d'emprunt pourraient ainsi représenter une charge annuelle de 73 775 euros, charge qui ne sera supportable que si les prévisions de croissance du chiffre d'affaires sont tenues.

La SPL a été interrogée sur son choix de recourir à l'emprunt, alors qu'elle dispose de disponibilités importantes. Elle indique vouloir disposer d'une réserve lui permettant de faire face aux aléas d'exploitation, liés aux conditions météorologiques. Elle a également précisé qu'au regard des taux d'emprunt sur le moyen terme, il était préférable de financer ainsi l'investissement. Ces disponibilités ne sont pas placées, elles ne rapportent donc rien, la SPL ayant estimé, compte tenu des taux d'intérêt actuels, que les frais de gestion seraient supérieurs aux produits financiers éventuellement perçus.

Pour financer ses investissements en 2020, la SPL envisage, outre le recours à l'emprunt, des subventions pour un total de 100 000 euros (entre 2020 et 2021), dont 75 000 euros provenant du programme Leader (fonds européens) pour lesquels un dossier déposé est en cours d'instruction. Il résulte des prévisions triennales établies par son directeur que la SPL espère, en dépit d'investissements et d'emprunts à la hausse, porter la part de son autofinancement à hauteur de 55 % de ses dépenses d'équipement.

5. Les dettes et les créances

Les dettes de la SPL ont augmenté, entre 2017 et 2018, de plus de 160 000 euros, et de plus de 204 000 euros si l'on intègre les produits constatés d'avance. La SPL a vu en 2018 ses dettes fournisseurs (136 000 €) croître sensiblement, ainsi que ses dettes financières (141 000 €).

La hausse des dettes fournisseurs est principalement liée à la provision constituée par la SPL pour payer la mise à disposition contre remboursement d'un agent (camping) de la communauté de communes. A la fin de l'exercice, la facture de l'EPCI n'était pas encore parvenue à la société.

Les créances ont progressé et atteignent près de 150 000 € en 2018. S'agissant des « clients douteux ou litigieux », il s'agit principalement de clients du camping, de passage ou des résidents. Les « autres créances clients » concernent essentiellement les factures non parvenues pour la part variable des redevances dues par les deux sociétés exploitantes du restaurant et de la base de loisirs.

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

A la fin de l'exercice 2017, le fonds de roulement de la SPL n'était pas suffisant pour financer ses futurs investissements. La SPL a donc dû recourir à l'emprunt en 2018.

A la fin de l'exercice 2018, le fonds de roulement était de l'ordre de 30 000 euros et représentait 4,2 % des produits d'exploitation (il couvrait plus de 13 jours de charges).

Le besoin en fonds de roulement traduit le besoin de la SPL de financement de son exploitation. Il provient d'un décalage dans le temps entre les encaissements et les décaissements. A la fin de l'exercice 2018, les dettes de la société à l'égard des fournisseurs étaient supérieures aux créances à l'encontre des clients. Cette situation est le résultat du cycle d'exploitation de la SPL, qui implique qu'elle doit attendre plusieurs semaines ou mois après la fin d'un exercice pour que certains de ses fournisseurs émettent leurs factures ou pour qu'elle-même établisse ses propres factures.

A la fin de l'exercice 2018, la SPL disposait d'une trésorerie confortable de près de 308 000 euros, dont 235 000 euros de disponibilités sur ses comptes bancaires et 72 000 euros sur un compte à terme, en nantissement de l'emprunt de 120 000 euros souscrit en 2018.

7. L'analyse du bilan

a. Un actif principalement constitué de disponibilités et de créances clients

Les disponibilités, en forte hausse, représentaient en 2018 plus de 54 % de l'actif.

Les créances d'exploitation ont elles aussi progressé (+ 21,84 %, de 100 572 euros à 122 532 euros), comme évoqué précédemment, surtout en raison d'une augmentation des factures à établir pour la part variable de la redevance due par les sociétés cocontractantes.

Le montant des immobilisations (15 824 euros en 2017, 123 432 euros en 2018) a également augmenté sensiblement, à la suite de l'achat de matériel pour le camping et de la refonte du site internet.

L'inventaire est composé essentiellement de mobil-homes, la société n'étant pas propriétaire des biens immobiliers et terrains qu'elle occupe. Elle n'est pas davantage propriétaire de ses véhicules.

b. Un passif principalement constitué de dettes

Le capital social de la SPL représente plus de 26 % du passif, et les dettes près de 62 %.

Les capitaux propres n'ont jamais été inférieurs à la moitié du capital social. Ils ont légèrement baissé, à la suite de la prise en compte du résultat net déficitaire de 2018, contribuant à la faiblesse du fonds de roulement.

L'augmentation des produits constatés d'avance en 2018 résulte essentiellement de la circonstance que l'année 2018 est le premier exercice durant lequel la SPL a exercé l'ensemble de ses missions (21 000 euros de produits publicitaires générés par l'office du tourisme) et des factures adressées aux résidents du camping (21 000 euros).

8. Bilan financier et prospective

Le montant cumulé des investissements réalisés par la communauté de communes, de la création de la SPL au 25 septembre 2019, s'élève à près de 280 000 euros. La SPL a versé à la communauté de communes une somme de 56 747 euros en 2017 et de 54 490 euros en 2018 au titre de la mise à disposition des biens. Il en résulte ainsi, à l'issue de l'exercice 2018, une charge nette pour la communauté de communes inférieure à 70 000 euros. La faiblesse de ce montant doit toutefois être relativisée dans la mesure où la communauté de communes a réalisé, du 1^{er} janvier au 25 septembre 2019, des investissements d'un montant supérieur à ceux réalisés en 2017 et 2018.

De plus, il résulte des études commandées par la communauté de communes qu'une mise en valeur renforcée de la base de loisirs pourrait impliquer pour elle des investissements importants. Ainsi, l'étude « élaboration d'un plan guide pour la base de loisirs – destination sport nature » formule des propositions de rénovation et réaménagement de l'intégralité de la base. Le besoin en investissement pour la réalisation de ce programme – hors travaux intérieurs du restaurant – est évalué à 6,07 M€.

L'étude envisage différents scénarios de gestion du site : étendue de la mission de la SPL, modalités d'externalisation de la gestion du camping, impact financier pour la SPL et la communauté de communes de ces différentes solutions. L'hypothèse la moins coûteuse

pour la communauté de communes est le scénario avec gestion en régie de l'intégralité du site par la SPL. La capacité de la SPL à mettre en œuvre ce scénario est cependant qualifiée de « moyenne », l'étude relevant la difficulté de tout mener de front ainsi qu'un risque de dérapage des charges d'exploitation.

Cette étude, ainsi que l'additif comportant des ajustements demandés par les élus, envisage notamment la suppression du restaurant, au profit d'un bar situé sur la plage, ainsi que l'existence d'un parking gratuit et d'un parking payant.

L'exploitation de la base de loisirs (lac et plage d'une part, et restaurant et mini-golf d'autre part) n'est en l'état pas encore véritablement rentable. Le chiffre d'affaires généré par les activités terrestres et les redevances versées par les sociétés exploitantes permettent à peine de couvrir les charges d'entretien et de fonctionnement de la base. Actuellement, seul le camping est excédentaire, l'excédent dégagé étant « consommé » par la base de loisirs.

L'exploitation de cet équipement ne permet donc pas actuellement de financer la seconde mission confiée à la SPL par la communauté de communes, en matière de tourisme. Le versement de la subvention par la communauté de communes pour l'accomplissement de cette dernière mission apparaît ainsi nécessaire au fonctionnement de la SPL.

Il a été vu *supra* que le choix fait par la SPL de ne pas gérer directement le lac et la plage et le restaurant a pour effet qu'elle ne bénéficie que très légèrement de la fréquentation importante de la base en cas de conditions météorologiques favorables (comme en 2018 et 2019). En contrepartie, elle n'est exposée qu'à un faible risque d'exploitation.

En 2018, la société avait anticipé un résultat net négatif de - 40 735 euros, alors qu'il a été de - 3451 euros. En 2019, elle avait prévu un résultat net oscillant entre - 6 442 euros et + 8 446 euros, et il devrait dépasser 35 000 euros. Dans son rapport de gestion 2018, en conclusion des orientations pour 2019, il était indiqué que « *la fiscalité liée au statut de la SPL va prendre tout son essor en troisième année, CFE, taxe sur les salaires, qui vont venir compliquer encore plus la rentabilité* ».

La hausse sensible du résultat d'exploitation, hors subvention, qui résulte des actions de la SPL pour faire progresser les recettes, permet d'observer une situation financière qui s'assainit, rendant envisageable à terme une autonomie plus importante vis-à-vis de la subvention versée par la communauté de communes. Un tel résultat ne peut toutefois être espéré que dans le cadre de conventions de plus longue durée et de montages contractuels davantage sécurisés. La société devra également veiller à la maîtrise de la charge de ses emprunts, et à leur adéquation avec sa capacité d'autofinancement.

L'extension du périmètre d'action de la SPL du fait de l'entrée au capital de nouveaux actionnaires lui permettrait de se développer mais elle impliquerait une vigilance accrue durant la période de transition (organisation, direction, intégration de nouveaux personnels).