



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE SAINT-HILAIRE-LES-PLACES (Département de la Haute-Vienne)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 14 décembre 2023.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	2
RECOMMANDATIONS.....	4
PROCÉDURE.....	5
1 PRÉSENTATION DE LA COLLECTIVITÉ	6
1.1 Une démographie peu dynamique et une économie locale orientée principalement vers le tourisme	6
1.1.1 Le flux domicile-travail illustre une polarisation des communes centre et péri-urbaines	6
1.1.2 Des atouts touristiques de plein air	8
1.2 Une commune membre de la communauté de communes du Pays-de- Nexon-Monts-de-Châlus	9
2 LA FIABILITÉ DES COMPTES	10
2.1 Les points de contrôle.....	10
2.1.1 Le service « eau et assainissement »	11
2.1.2 Le lotissement des Grands Clos : la nécessaire clôture d'une opération ancienne.....	11
2.1.3 Le provisionnement des créances douteuses	12
2.2 Le camping	12
2.2.1 La franchise « Réseau Flower »	12
2.2.2 La gestion des réservations	13
2.2.3 La nécessaire création d'un budget annexe.....	13
2.2.4 Le contrôle comptable et administratif des régies de recettes.....	14
3 LA SITUATION FINANCIÈRE	15
3.1 Une progression plus rapide des charges que des ressources.....	15
3.1.1 Vue d'ensemble du budget principal.....	15
3.1.2 Les produits de gestion.....	16
3.1.2.1 Les ressources d'exploitation	17
3.1.2.2 Les ressources fiscales.....	18
3.1.2.3 Les ressources institutionnelles	21
3.1.3 Les charges de gestion courante	23
3.1.3.1 Un net accroissement des dépenses à caractère général	24
3.1.3.2 Les dépenses de personnel.....	25
3.1.3.3 Les autres charges de gestion courante.....	27
3.2 Un financement des dépenses d'investissement marquée par une absence d'autofinancement net	28
3.3 L'endettement.....	29
3.4 La structure bilancielle	30
3.4.1 Le fonds de roulement.....	30
3.4.2 Le besoin en fonds de roulement.....	30
3.4.3 La trésorerie.....	31
3.5 Le budget annexe de l'eau et de l'assainissement	32

SYNTHÈSE

La commune de Saint-Hilaire-les-Places est située à une trentaine de kilomètres au sud de Limoges. Elle fait partie de la communauté de communes du Pays-de-Nexon-Monts-de-Châlus. Sa population est de 845 habitants en 2023.

La commune est marquée par une forte activité touristique autour du lac Plaisance, site où elle gère un camping et des animations à proximité du plan d'eau. Cette activité génère des recettes substantielles qui devraient, comme les dépenses liées, être retracées dans un budget annexe doté de son propre compte au Trésor, compte tenu du caractère industriel et commercial de l'activité, en l'absence d'une tarification avant tout sociale. La chambre constate que la commune a poursuivi la relation avec le franchiseur « Flower campings » après la fin du contrat échu en octobre 2022, sans nouveau contrat. Cette absence de cadre contractuel place les parties devant une situation à régulariser.

L'examen de la fiabilité des comptes pour la période 2017-2022 identifie quelques points d'amélioration, dont la clôture du budget annexe du lotissement des Grands Clos pour lequel le dernier lot restant a été récemment vendu et la formalisation des contrôles des régies effectués par la maire.

Comme partout en France la commune devra transférer, au 1^{er} janvier 2026 au plus tard, la compétence et le budget annexe de l'eau et de l'assainissement à sa communauté de communes. Dans cette attente, elle doit doter ce service public industriel et commercial de son propre compte au Trésor ; ce que l'ordonnateur s'est engagée à faire en 2024. Contrairement au code général des collectivités territoriales, en l'absence de compte séparé, ce budget annexe contribue irrégulièrement à la trésorerie du budget principal. La chambre régionale des comptes attire l'attention quant à l'entrée en vigueur du référentiel budgétaire et comptable M57 au 1^{er} janvier 2024. Les modifications porteront sur l'évolution de certaines règles comptables, comme l'amortissement au *prorata temporis* qui devient la règle de droit commun ou encore le suivi individualisé des subventions d'investissement que la collectivité doit anticiper.

La situation financière municipale est particulièrement tendue. Si les recettes de fonctionnement ont régulièrement progressé pour atteindre un peu plus de 980 000 € en 2022, les charges ont davantage augmenté (+ 12 %) et s'élèvent à environ 920 000 €. Sur ce total, les charges à caractère général sont celles qui ont le plus progressé, sous l'effet de l'inflation et de la forte activité du camping en 2022. De même, les charges de personnel, après avoir été longtemps contenues, ont augmenté de 10 % en 2022. Les ressources sont marquées par un moindre poids des dotations dans le total des produits et la forte progression de la fiscalité. Cette évolution résulte particulièrement de la baisse de la dotation d'aménagement, dont les modalités de calcul ne favorisent pas la collectivité, ses recettes propres étant anormalement majorées par celles en provenance du camping. Les dotations de l'État sont désormais la troisième source de financement, alors qu'elles constituaient en 2017, la première ressource du budget communal.

La faiblesse de l'autofinancement ne permet pas à la commune d'investir régulièrement. Elle est dépendante de subventions extérieures ou d'emprunts. L'encours de sa dette est élevé rapporté à l'autofinancement, et a atteint un niveau excessif en 2019, 2020 et 2021. Son profil d'extinction contraindra jusqu'en 2028 les finances de la commune (sans nouvel emprunt). L'analyse du bilan met en évidence ces limites. Le fonds de roulement est structurellement négatif, ce qui traduit une insuffisance de résultat et d'autofinancement.

Le cycle d'exploitation génère un besoin en fonds de roulement négatif, autrement dit, Saint-Hilaire-les-Places ne paye pas suffisamment rapidement ses créanciers et elle retirait surtout du budget annexe de l'eau une trésorerie très importante, qui s'amenuise en 2023. Elle a dès lors dû recourir à une ligne de trésorerie. Cette structure de bilan, où le court terme finance le long terme, n'est pas durablement soutenable et contraindra à des mesures vigoureuses pour rétablir dans le temps des équilibres financiers pérennes.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (*mise en œuvre partielle*) : doter le service public industriel et commercial « eau et assainissement » de l'autonomie financière dès 2024, conformément à l'article L. 2221-11 du CGCT.

Recommandation n° 2. (*mise en œuvre partielle*) : clôturer le budget annexe du lotissement des Grands Clos.

Recommandation n° 3. (*mise en œuvre partielle*) : créer un budget annexe pour mettre en conformité la gestion du camping et des gîtes avec la nature industrielle et commerciale de leur exploitation, conformément à l'article L. 2221-11 du CGCT.

Recommandation n° 4. (*non mise en œuvre*) : formaliser les vérifications des régies de recettes opérées par l'ordonnatrice, conformément à l'instruction de la direction générale des finances publiques du 21 avril 2006.

Recommandation n° 5. (*non mise en œuvre*) : imputer les ressources des fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC) et les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) au chapitre 7322 relatif à la fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds.

PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Hilaire-Les-Places, située dans le département de la Haute-Vienne a été inscrit au programme de contrôle pour l'année 2023 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine. Il a porté sur l'insertion de la collectivité dans son environnement, la situation particulière du camping municipal, la fiabilité des comptes et l'analyse de la situation financière de la commune.

Conformément à l'article R. 243-1 du code des juridictions financières, l'ouverture du contrôle a été notifiée à Madame Sylvie Vallade, maire depuis mars 2014, par lettre du président de la chambre du 27 avril 2023. L'entretien de début de contrôle avec l'ordonnatrice a été conduit le 12 mai 2023.

Prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle, préalable à la formulation d'observations provisoires, a eu lieu le 27 juillet 2023.

Le rapport d'observations provisoires arrêté lors du délibéré de la chambre en date du 13 septembre 2023 a été notifié à la maire en fonctions le 18 octobre 2023. Elle a adressé une réponse enregistrée au greffe de la chambre le 21 novembre 2023.

Un extrait a été adressé le même jour à la société Odalys, partenaire de la commune dans la gestion de son activité « camping ». Celle-ci en a accusé réception le 27 octobre et n'a pas adressé de réponse.

La chambre a arrêté le présent rapport d'observations définitives à l'occasion de son délibéré en date du 14 décembre 2023.

1 PRÉSENTATION DE LA COLLECTIVITÉ

Située dans le département de la Haute-Vienne, la commune de Saint-Hilaire-les-Places est incluse dans l'aire d'attraction de Limoges, dont elle est distante d'une trentaine de kilomètres au sud. Elle appartient à la communauté de communes du Pays-de-Nexon-Monts-de-Châlus. Selon les données de l'Insee, la commune compte en 2023 une population de 845 habitants¹.

Sur le plan touristique, son appartenance au parc naturel régional Périgord-Limousin² dont elle est la commune la plus orientale et son environnement propice aux loisirs, notamment la présence du lac « Plaisance » de sept hectares, lui octroient des atouts non négligeables pour attirer la clientèle, principalement estivale.

Son activité économique relevait essentiellement de la fabrication de tuiles plates donnant son caractère particulier au bâti du pays. Aujourd'hui, seul le site de Puycheny et son atelier-musée de la Terre est garant de la mémoire et de la transmission d'un artisanat datant du XVII^e siècle.

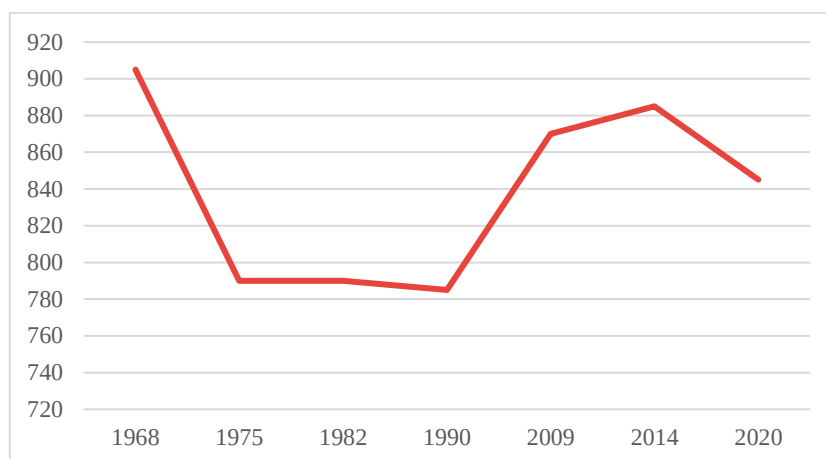
1.1 Une démographie peu dynamique et une économie locale orientée principalement vers le tourisme

1.1.1 Le flux domicile-travail illustre une polarisation des communes centre et péri-urbaines

La diminution du nombre d'habitants observée depuis le précédent recensement (885 habitants en 2014) émanerait d'une comptabilisation erronée d'ouvriers hébergés temporairement dans les gîtes de la commune à cette occasion. Selon l'ordonnatrice, le prochain recensement retracera une croissance de la population, au vu de trois indicateurs qu'elle suit : l'installation de jeunes couples, l'augmentation des permis de construire accordés et le maintien du nombre de classes maternelles et primaires sans menace de fermeture.

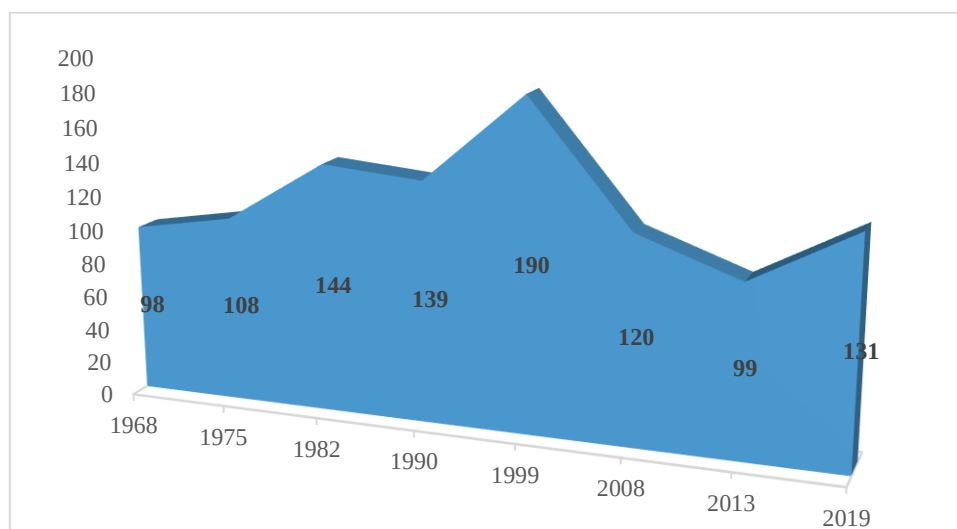
¹ La population municipale comprend au sens du décret n° 2003-485 du 8 juin 2003 relatif au recensement de la population les personnes : ayant leur résidence habituelle sur le territoire de la commune, dans un logement ou une communauté ou résidant habituellement dans une habitation mobile recensée sur le territoire de la commune.

² Décret n° 2011-998 du 24 août 2011.

Graphique n° 1 : évolution de la population depuis 1968

Source : Insee

La commune connaît un solde naturel négatif³ et un indice de vieillissement⁴ supérieur à 100 depuis quelques décennies. Le solde migratoire serait, de ce fait, le principal pourvoyeur d'habitants.

Graphique n° 2 : indice de vieillissement depuis 1968 de la commune de Saint-Hilaire-les-Places

Source : Observatoire des territoires – Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

³ Taux de mortalité supérieur au taux de natalité.

⁴ L'indice de vieillissement est le rapport de la population des 65 ans et plus sur celle des moins de 20 ans. Un indice autour de 100 indique que les 65 ans et plus et les moins de 20 ans sont présents dans à peu près les mêmes proportions sur le territoire ; plus l'indice est faible plus le rapport est favorable aux jeunes, plus il est élevé plus il est favorable aux personnes âgées. Source : Insee, RP 1968-2019.

La collectivité peine à stimuler son attractivité. L'offre d'établissements d'enseignement secondaire et les dynamiques urbaines (commerces, culture, loisirs, services médicaux et administratifs) se concentrent sur le bassin de vie⁵ de Nexon, ville-centre de l'intercommunalité. Ainsi, près de 80 % des actifs - contre 56,2 % dans le département - de plus de 15 ans travaillent hors des limites communales⁶, parmi lesquels 73 % sont titulaires de la fonction publique et de contrats de durée indéterminée. Les « navetteurs » n'hésitent pas à parcourir la trentaine de kilomètres qui les sépare de l'aire économique de Limoges. Le pourcentage de propriétaires dans la commune est élevé (86 %⁷), à un niveau nettement au-dessus de la moyenne du département (62,2 %).

1.1.2 Des atouts touristiques de plein air

La commune fait partie du Parc naturel régional du Périgord-Limousin dont la commune limitrophe de Nexon est une des villes-portes⁸. Les circuits et les randonnées pédestres aux alentours ainsi que l'organisation de deux festivals⁹ renforcent l'attrait touristique de la commune. Le lac Plaisance de sept hectares, labellisé « Pavillon bleu »¹⁰, contribue à la réputation du lieu. Le camping « L'Air du Lac » que la commune exploite bénéficie d'un classement trois étoiles. Cet équipement répond à la demande touristique toute l'année, notamment des familles, en proposant des gîtes équipés, des mobil-homes, des bungalows toilés et, plus communément, des emplacements de tentes et de camping-cars. Ces atouts touristiques expliquent en grande partie la présence de 13 % de résidences secondaires.

⁵ Selon la définition de l'Insee : le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants.

⁶ Insee.

⁷ Données Insee 2020.

⁸ Une ville-porte (ville ou agglomération urbaine) est située en périphérie d'un parc. La relation entre le parc et ses villes-portes est construite sur une complémentarité géographique, sociale, économique en traduisant une véritable complémentarité ville-campagne.

⁹ Festival des Arts du feu de Puycheny et celui de la Route du Sirque, à Nexon.

¹⁰ Créé par l'association Teragir en 1985, le Pavillon Bleu valorise chaque année les communes et les ports de plaisance qui mènent de façon permanente une politique de développement touristique durable.

1.2 Une commune membre de la communauté de communes du Pays-de-Nexon-Monts-de-Châlus

Carte n° 1 : périmètre intercommunautaire



Source : site de la communauté de communes du Pays-de-Nexon-Monts-de-Châlus

La commune adhère depuis le 1^{er} janvier 2017 à la communauté de communes du Pays-de-Nexon-Monts-de-Châlus, issue de la fusion de deux communautés préexistantes : celle du Pays-de-Nexon et celle des Monts-de-Châlus. D'une population totale de 13 200 habitants et soumise à la fiscalité professionnelle unique, la communauté de communes exerce depuis sa création 31 compétences. Parmi celles-ci, certaines sont obligatoires et d'autres facultatives :

☞ obligatoires (fixées par la loi) :

- ordures ménagères (collecte) ;
- gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GeMAPI) ;
- aménagement de l'espace dont la gestion du plan local d'urbanisme intercommunal ;
- développement économique dont la promotion du tourisme ;

☞ facultatives (transférées par décision des communes) :

- service public d'assainissement non collectif (SPANC) ;
- voirie d'intérêt communautaire ;
- aménagement numérique du territoire visant à l'équiper en nouvelles technologies de l'information et de la communication ;

- aménagement et entretien d'espaces touristiques d'intérêt communautaire dont l'espace Mazerolas, propriété de l'établissement communautaire abrite « l'Atelier-Musée de la terre » piloté par l'association des amis des tuileries du Limousin¹¹.

Le transfert de la compétence « eau et assainissement » est prévu pour le 1^{er} janvier 2026, date résultant de la loi du 3 août 2018¹² relative au transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.

Aucune compétence supplémentaire n'a été confiée à l'EPCI depuis l'adhésion de la commune en 2017. La commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) ne s'est donc pas réunie et les attributions de compensation n'ont pas varié depuis la création de la communauté.

2 LA FIABILITÉ DES COMPTES

Sur la période examinée, les finances communales sont gérées dans le cadre d'un budget principal ainsi que des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement et du lotissement. Le camping municipal est à ce jour exploité directement par la collectivité, sans comptabilité distincte. La chambre régionale des comptes attire l'attention de la commune quant au passage à l'instruction budgétaire et comptable M57 au 1^{er} janvier 2024 entraînant l'évolution de certaines règles comptables, comme l'amortissement au *prorata temporis* qui devient la règle de droit commun ou encore le suivi individualisé des subventions d'investissement.

2.1 Les points de contrôle

Les vérifications opérées par la chambre ont constaté une gestion comptable conforme aux instructions comptables notamment pour les comptes de liaison, les rattachements de charges et de produits, les pertes sur créances irrécouvrables, la situation patrimoniale établie au 31 décembre 2022 concordante avec l'état de l'actif produit par le comptable, l'état de la dette correspondant avec les soldes inscrits dans les balances des comptes du comptable public.

En revanche, certains points susceptibles de générer un risque ou de fausser l'analyse des comptes ont été relevés.

¹¹ L'association des Amis des Tuileries du Limousin vise à préserver et à valoriser le patrimoine tuilier du petit village de Puycheny. Inauguré en 1994, l'Atelier-Musée de la Terre regroupe trois sites dédiés au travail de l'argile : une ancienne tuilerie restaurée, à la fois lieu de mémoire et de transmission du savoir-faire traditionnel ; les ateliers d'argiles dans une grange aménagée pour développer la créativité de chacun ; la lande à serpentine de la Rousseille, un site naturel remarquable témoin de l'extraction de l'argile et propice aux activités de découverte de la nature.

¹² Cette loi assouplit les dispositions de la loi n° 2015-991 du 7 août 1995 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) qui rendait les transferts « eau » et « assainissement » obligatoires au 1^{er} janvier 2020.

2.1.1 Le service « eau et assainissement »

La commune exerce les compétences eau potable et assainissement collectif sous forme de régie directe. Les collectivités de plus de 500 habitants peuvent effectivement gérer ces services sous forme de régie non dotée de l'autonomie financière à la condition que ceux-ci le soient conformément à l'article L. 2221-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Les services en question relèvent d'un service public industriel et commercial (SPIC) dont la régie directe prend *a minima* la forme d'une régie dotée de l'autonomie financière, sans personnalité morale, disposant d'un compte au trésor dédié.

La commune a précisé en réponse qu'elle mettrait en place cette autonomie financière dès 2024.

Recommandation n° 1. (*mise en œuvre partielle*) : doter le service public industriel et commercial « eau et assainissement » de l'autonomie financière dès 2024, conformément à l'article L. 2221-11 du CGCT.

2.1.2 Le lotissement des Grands Clos : la nécessaire clôture d'une opération ancienne

La création du lotissement est antérieure au 1^{er} janvier 1999, point de départ de la 2^{ème} tranche de l'opération qui proposait neuf lots à la vente dont huit ont trouvé rapidement preneur.

La 9^{ème} et dernière parcelle en vente avant 2014 ne trouvait pas d'acquéreur en raison d'un affleurement de granite. Toutefois la maire a précisé que sa vente a été réalisée par acte authentique reçu devant notaire le 12 décembre 2022 pour une valeur de 11 190 €.

L'ancienneté de ce lotissement rend difficile l'estimation de son bilan financier. Toutefois, la chambre note que la commune a dû procéder à un apport en capitaux propres de 139 336 € et un apport de trésorerie de 25 477 €. À la clôture de l'exercice 2023, la valeur du stock de terrains ressortirait ainsi à 164 813 €.

Le maintien du budget annexe du lotissement sur le très long terme, en l'occurrence sur une vingtaine d'années, ne répond pas à l'objet d'un suivi spécifique. Les opérations d'aménagement se caractérisent par leur finalité économique de production et non de constitution d'immobilisations. La clôture du budget annexe au 31 décembre 2023 devrait donc intervenir comme la maire en est convenue en réponse.

Recommandation n° 2. (*mise en œuvre partielle*) : clôturer le budget annexe du lotissement des Grands Clos.

2.1.3 Le provisionnement des créances douteuses

Doté en 2017 de 66 600 €, le compte de provisions pour dépréciation de tiers (compte 49) se réduit à compter de 2018 et se stabilise au terme de la période contrôlée à 28 577 €, représentant un tiers du total des restes à recouvrer arrêtés au 31 décembre 2022. Ce montant correspond à la dette due à la collectivité par l'ancien délégataire du camping municipal, placé en liquidation judiciaire le 18 janvier 2021.

La grande majorité des autres créances correspond à des dettes liées aux services scolaires (cantine, garderie) de faible valeur unitaire¹³.

2.2 Le camping

2.2.1 La franchise « Réseau Flower »

Le camping « L'air du Lac », d'une superficie de trois hectares, est un établissement classé trois étoiles, intégré dans le « Réseau Flower »¹⁴ qui impose au camping des exigences d'accueil et de prestations de services (article 8 du contrat de franchise). Le franchiseur met à la disposition du franchisé pour l'exploitation du camping des ressources informatiques, des normes techniques, commerciales et de gestion, en contrepartie d'une redevance annuelle versée par le franchisé.

La collectivité avait conclu un contrat avec la société Flower, filiale du groupe SAUR pour une durée de quatre ans et sept mois, à compter du 1^{er} avril 2018, soit jusqu'au 31 octobre 2022. En juin 2022, avant l'échéance du contrat, le groupe Odalys a racheté Flower à la SAUR.

Un nouveau projet de contrat aurait été proposé aux communes concernées, selon la maire, mais les dispositions proposées ne semblaient pas satisfaire la collectivité qui, à ce jour, n'a pas signé de nouveau contrat. La commune reste cependant en relations d'affaires avec le franchiseur et continue à recourir à ses services sans base contractuelle formalisée.

L'article 10 du contrat de franchise déterminait les modalités de liquidation du montant et du paiement¹⁵ de la redevance annuelle, calculée sur le chiffre d'affaires hors taxe de l'année N-1, par tranches supérieures ou égales à 250 000 € que les recettes générées par le camping n'ont pour l'heure jamais égalées ou excédées.

Dès lors, la collectivité, qui s'inscrit depuis 2017 dans la première tranche de redevance annuelle, soit 5 % du chiffre d'affaires apprécié sur les locations directement gérées par le franchiseur¹⁶, s'acquitte de 5 000 € hors taxe (6 000 € toutes taxes comprises) imputées dans les charges à caractère général.

¹³ Entre 5,40 € et 140 €.

¹⁴ Le camping du Lac a intégré le réseau Flower en date du 1^{er} avril 2015.

¹⁵ Paiement en quatre échéances : 20 % de la redevance annuelle le 31 mai ; 20 % de la redevance annuelle le 30 juin ; 30 % de la redevance annuelle le 31 juillet et 30 % de la redevance annuelle le 31 août.

¹⁶ Chiffre d'affaires servant d'assiette au calcul de la redevance : article 10.2 du contrat de franchise.

La chambre attire l'attention sur cette situation. Il résulte du précédent contrat selon les articles 5.2 et 5.3 que : « *Le contrat ne saurait être reconduit ou renouvelé automatiquement* » et que : « *Si les parties souhaitent d'un commun accord renouveler le contrat, un nouveau contrat devra être signé* ». En l'absence d'un nouvel accord, la commune n'est donc plus fondée à poursuivre cette relation dans les conditions antérieures et à régler les redevances éventuelles qui pourraient lui être réclamées par un partenaire de fait.

2.2.2 La gestion des réservations

Les réservations en ligne ne sont pas gérées automatiquement par le logiciel mis à disposition par le partenaire. L'intervention humaine demeure indispensable. Un message électronique de réservation est envoyé au camping. Le personnel dédié crée le séjour dans le logiciel et confirme la réservation au client. Aucun lien n'existe entre les réservations instantanées possibles et le logiciel de réservation. En conséquence, seule la vigilance des agents affectés à cette tâche permet d'éviter les doublons.

La synchronisation entre le logiciel de gestion de réservations¹⁷ et le calendrier du camping pourrait être améliorée.

2.2.3 La nécessaire création d'un budget annexe

La collectivité avait historiquement délégué la gestion du camping à un exploitant privé. En 2014, la commune a décidé d'en reprendre la gestion, en raison d'une exploitation et d'un entretien du site qu'elle estimait peu satisfaisants. Elle en assure effectivement l'exploitation depuis 2015.

Depuis, le suivi budgétaire et comptable du camping est assuré dans le cadre du budget principal.

Pour la perception des recettes, la commune a instauré plusieurs régies *ad hoc* : la régie de recettes « camping et gîtes », régies de recettes pour le fonctionnement des espaces « buvette et boutique » et l'activité « pêche ».

Les ressources du camping proviennent essentiellement de la location des gîtes meublés.

Tableau n° 1 : recettes liées à l'hébergement de 2017 à 2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ensemble hébergement	110 393,49	106 621,97	138 106,41	151 148,40	183 028,60	227 854,59
dont gîtes	NC	55 835,51	68 379,45	81 159,38	102 159,32	117 207,35
Part gîtes / total hébergement		52%	50%	54%	56%	51%

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données communiquées par l'ordonnatrice

¹⁷ Au cas d'espèce « NAXI Gestion/INAXEL ».

La régie de recettes « pêche »¹⁸ est gérée par les pêcheurs qui sont nommés régisseurs et qui prennent en charge leurs activités.

Le camping propose également divers services aux clients qui sont autant de prestations accessoires à l'activité principale. Il en est ainsi par exemple d'une épicerie d'appoint, d'un espace bébé ou de services de laverie et de literie.

La tarification ne comporte pas de modulation en fonction des revenus de la clientèle mais vise à équilibrer l'exploitation du service. Ceux-ci sont par ailleurs semblables à ceux des campings concurrents. Le camping est labellisé « VACAF » depuis le 10 décembre 2009 ; ce dispositif d'aide aux vacances familiales (AVF) proposé par la caisse d'allocations familiales (CAF) permet au bénéficiaire de jouir du tiers-payant en s'acquittant uniquement de la part lui restant à devoir. Pour autant, moins de 10 % des ressources du camping sont tirées de ce dispositif selon la maire.

Dans ces conditions, la tarification n'a pas de vocation sociale et les dispositions permettant aux plus modestes de fréquenter le camping restent accessoires, le camping municipal proposant par ailleurs de multiples activités et animations imbriquées les unes aux autres.

Ce fonctionnement, la cohésion d'ensemble de l'offre, son assujettissement à la TVA indiquent que l'activité relève clairement d'une activité industrielle et commerciale. Dès lors, le camping municipal doit être géré sous la forme d'une régie, *a minima* dotée de l'autonomie financière, en application des dispositions des articles L. 2221-11 et suivants du CGCT. Cette obligation implique notamment l'ouverture d'un compte au Trésor, la nomination d'un directeur et la désignation d'un conseil d'exploitation. En l'espèce, cette structure n'a pas été créée, la gestion budgétaire et comptable du camping étant intégrée au budget principal. La chambre appelle la commune à y remédier.

La chambre prend acte de la démarche de la collectivité auprès des services de la direction départementale des finances publiques (DDFiP) pour concrétiser l'autonomie financière du camping. La chambre rappelle que la mise en œuvre doit intervenir dès l'exercice 2024.

Recommandation n° 3. (mise en œuvre partielle) : créer un budget annexe pour mettre en conformité la gestion du camping et des gîtes avec la nature industrielle et commerciale de leur exploitation, conformément à l'article L. 2221-11 du CGCT.

2.2.4 Le contrôle comptable et administratif des régies de recettes

L'instruction codificatrice¹⁹ de la direction générale des finances publiques portant diffusion des règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et au contrôle des régies en application du décret n° 2019-798 du 26 juillet 2019 relatif aux régies de recettes et d'avances des organismes publics précise les modalités d'exercice et le document à établir par le vérificateur. Or, aucun compte rendu de l'ordonnatrice ou de ses services ne permet d'attester

¹⁸ Montant de prise en charge des valeurs inactives pour l'exercice 2021 : 56 073 €.

¹⁹ Titre 12 de l'instruction codificatrice modifiée n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 relative aux régies de recettes, d'avances et de recettes et d'avances des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

une vérification des régies. Pourtant, la maire a indiqué procéder à une dizaine de vérifications inopinées chaque été.

Recommandation n° 4. (non mise en œuvre) : formaliser les vérifications des régies de recettes opérées par l'ordonnatrice, conformément à l'instruction de la direction générale des finances publiques du 21 avril 2006.

3 LA SITUATION FINANCIÈRE

La situation financière est présentée au travers de la situation du budget principal en détail et du budget annexe de l'eau et de l'assainissement.

3.1 Une progression plus rapide des charges que des ressources

3.1.1 Vue d'ensemble du budget principal

Tableau n° 2 : structure financière de la collectivité de 2017 à 2022 – en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul sur la période	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion	894 510	890 075	829 528	809 201	862 949	962 590	5 248 852	1,5%
Charges de gestion	807 128	757 063	792 078	754 442	827 979	901 348	4 840 038	2,2%
Excédent brut de fonctionnement	87 382	133 012	37 450	54 760	34 970	61 242	408 815	-6,9%
Résultat financier	-26 496	-21 877	-21 547	-19 585	-17 784	-16 399	-123 687	-9,1%
Autres produits et charges exceptionnels	-19 098	521	8 824	1 048	4 483	19 390	15 167	
CAF brute	41 788	111 656	24 727	36 222	21 668	64 233	300 295	9,0%
Annuité en capital de la dette	47 720	50 530	57 621	62 260	66 234	55 695	340 060	3,1%
CAF nette	-5 932	61 126	-32 895	-26 037	-44 566	8 539	-39 765	

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion

La progression plus rapide des charges de gestion courante (12 %) que des produits (8 %) rend la capacité d'autofinancement (CAF) brute²⁰ fragile. Le montant cumulé de la CAF brute sur la période contrôlée s'établit à 300 295 €, alors que, dans le même temps, l'annuité en capital de la dette totalise 340 060 €. Aussi, l'autofinancement net²¹ sur la période est légèrement négatif. Les données de comparaison placent la commune en-deçà de la moyenne

²⁰ La capacité d'autofinancement brute correspond à l'excédent de fonctionnement, cet excédent étant modulé en plus ou en moins par le résultat financier, le solde des opérations d'aménagement de terrains, des autres produits et charges exceptionnels réels et enfin, diminué des subventions exceptionnelles versées aux SPIC. La capacité d'autofinancement est qualifiée de brute dans la mesure où elle ne tient pas compte de l'annuité de remboursement du capital des emprunts.

²¹ CAF nette = CAF brute - annuité en capital de la dette.

des communes relevant de la même strate démographique pour la CAF nette et en-dessous de la moyenne de la strate s'agissant de l'annuité en capital de la dette.

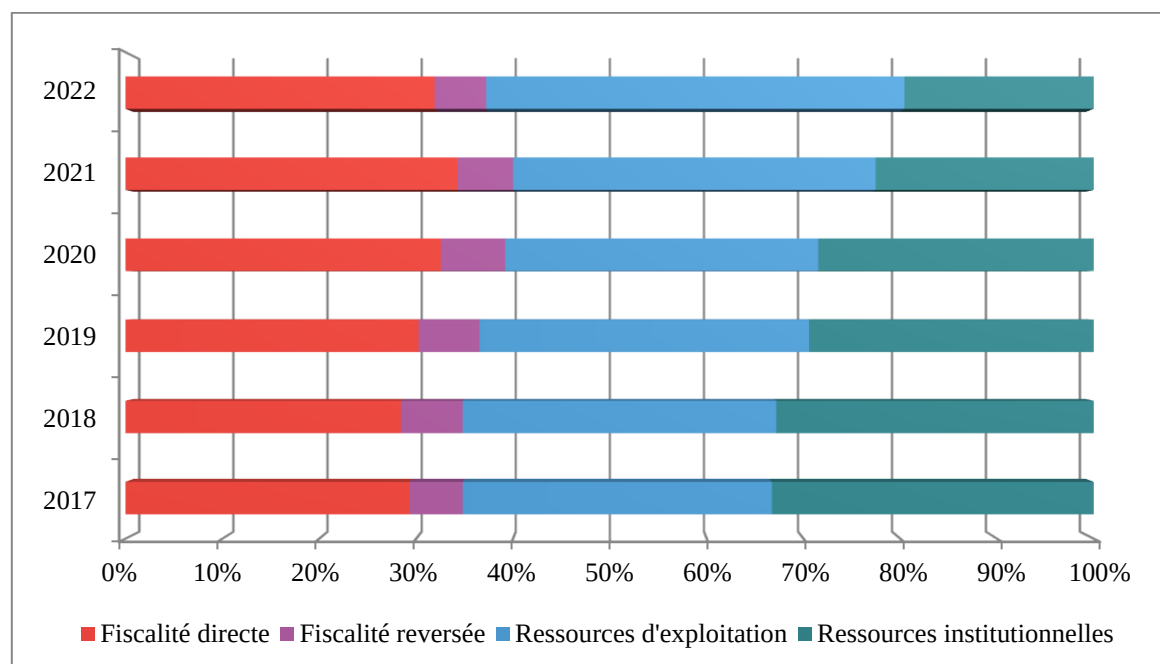
Tableau n° 3 : comparaison autofinancement et endettement – en % des produits de gestion

	CAF nette du remboursement en capital des emprunts		Annuité de la dette	
	Ratios de structure	Moyenne de la strate	Ratios de structure	Moyenne de la strate
2017	3,24	11,44	8,02	11,13
2018	3,24	11,44	8,02	11,13
2019	-3,56	11,98	9,37	11,16
2020	-2,84	11,96	10,03	11,48
2021	-5,05	11,48	9,63	10,89

Source : Direction générale des collectivités locales (DGCL)

3.1.2 Les produits de gestion

Graphique n° 3 : évolution de la structure des ressources



Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion

Les ressources d'exploitation et la fiscalité directe sont les principaux produits de fonctionnement, représentant pour l'exercice 2022, respectivement 43 % et 32 % de ces derniers. Les ressources institutionnelles et la fiscalité reversée représentent environ 25 % mais accusent une variation annuelle moyenne négative de 3 % sur la période.

Le financement du budget qui était en début de période assuré en premier lieu par les dotations de l'État (un tiers en 2017) a vu celles-ci baisser sensiblement pour ne plus représenter qu'un cinquième des ressources en 2022.

Tableau n° 4 : évolution des ressources de gestion (en €)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
<i>Ressources fiscales propres</i>	252 140	259 965	269 344	274 231	309 054	329 984	5,5%
<i>Fiscalité reversée</i>	28 222	28 545	28 049	28 432	9 295	9 295	-19,9%
<i>Ressources d'exploitation</i>	257 112	276 953	285 484	257 390	315 838	415 958	10,1%
<i>Dotations et participations</i>	261 701	279 805	246 985	227 072	209 814	207 550	-4,5%
<i>Travaux en régie</i>	91 624	45 166	2 579	24 997	19 666	0	
<i>Produits de gestion</i>	890 799	890 434	832 441	812 122	863 666	962 788	1,6%

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion

3.1.2.1 Les ressources d'exploitation

L'apport conséquent des recettes d'exploitation du camping du Lac dans le budget principal conduit en fin de période à faire des recettes tarifaires le premier poste de ressources. Les produits des services et du domaine de la commune, en euros par habitant, sont de quatre à sept fois supérieurs à la moyenne de la strate, à nuancer du fait que le camping n'est pas géré en budget annexe.

Tableau n° 5 : les produits du domaine et des services - en €/habitant

	Euros par habitant	Moyenne de la strate
2017	251	59
2018	260	61
2019	285	62
2020	265	51
2021	331	61
2022	448	68

Source : DGCL

Tableau n° 6 : ressources d'exploitation sur la période - en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Domaine et récoltes	4 680	8 266	6 593	5 895	15 432	25 705
Travaux, études et prestations de services <i>dont camping comptes 70388, 7083 et 7088</i>	186 673	193 918	215 531	196 050	240 956	330 138
Mise à disposition de personnel facturée	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000
Remboursement de frais	2 408	2 051	2 335	2 049	1 901	1 188
Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais	223 762	234 234	254 459	233 994	288 288	387 031
Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	33 350	42 719	31 024	23 396	27 550	28 928
Ressources d'exploitation	257 112	276 953	285 484	257 390	315 838	415 958
Part prestations services / ressources d'exploitation	73%	70%	75%	76%	76%	79%

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion

Les recettes engendrées par le camping représentent environ les $\frac{3}{4}$ des ressources d'exploitation en 2022. Le changement de nature juridique du camping en service public industriel et commercial (SPIC) affectera donc la structure du budget principal. En contrepartie, les charges de gestion courante devraient diminuer sensiblement.

Le niveau de recettes généré par le camping en 2022 reste exceptionnel et l'ordonnatrice anticipe une baisse en 2023, notamment au vu de la fréquentation constatée en début de saison.

Les ressources tirées des revenus locatifs sont limitées et devraient baisser dans les années à venir, la commune ayant pris la décision de vendre une partie de son patrimoine.

3.1.2.2 Les ressources fiscales

Tableau n° 7 : les produits fiscaux de 2017 à 2022 - en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne	évolution 2016-2022
Impôts locaux	233 493	241 872	250 914	256 351	288 380	306 955	4,3%	31,5%
Restitution et versements sur impôts locaux	172	53	28	0	0	0		
Taxes sur activités de service et domaine	2 576	1 426	2 913	2 715	394	198	-31,3%	-92,3%
Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	0	0	0	0	324	0		
Ressources fiscales propres	236 069	243 298	253 827	259 066	289 098	307 153	4,1%	30%

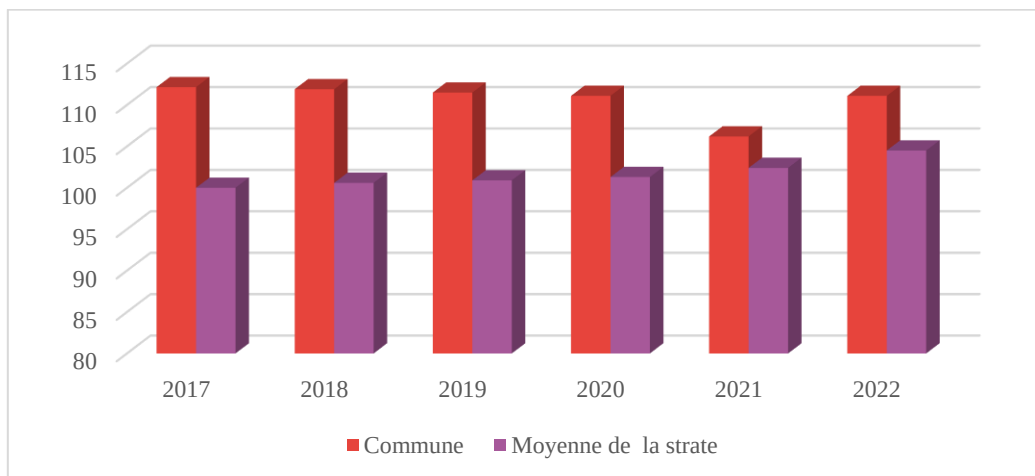
Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion

Malgré la progression moyenne annuelle de 4,3 % des ressources fiscales, qui atteignent 307 153 € en 2022, la commune ne mobilise pas l'ensemble des recettes qu'elle pourrait en retirer.

Ainsi, les taxes sur les activités de service et domaine composées essentiellement de la taxe de séjour, accusent une baisse de plus de 90 % entre 2017 et 2022, de 2 576 € à 198 €, alors même que la commune bénéficie d'une bonne fréquentation touristique. La commune doit veiller à mettre en recouvrement la taxe qu'elle a instituée sur toutes les locations et nuitées.

S'agissant des impôts locaux, la commune est caractérisée par un niveau de bases par habitant plus faible que la moyenne et des taux supérieurs à cette même moyenne pour en retirer une ressource suffisante. En conséquence, la pression fiscale est sensiblement supérieure à la moyenne des communes comparables. Comme l'illustre le graphique ci-dessous, l'effort fiscal qui compare la fiscalité levée à celle que la commune encaisserait en appliquant les taux moyens nationaux est de 110 % en 2022, contre environ 103 % pour les communes de la strate.

Graphique n° 4 : effort fiscal de la commune en comparaison à la moyenne de la strate en %



Source : chambre régionale des comptes, d'après fiches DGF

Sur la période, la commune a perdu les ressources de taxe d'habitation (TH), pour lesquelles ses bases d'imposition étaient proches de la moyenne. Elle conserve toutefois une capacité significative de taxe d'habitation sur les résidences secondaires compte tenu de son caractère touristique. En ce qui concerne la taxe foncière sur les propriétés bâties, qui constitue aujourd'hui la principale ressource fiscale, la commune est marquée par des bases sensiblement plus faibles que la moyenne. Elles sont toutefois en nette progression. Elles représentent désormais 83 % de la moyenne de la strate contre 72 % en 2017. La commune a augmenté ses taux d'imposition en 2021 de 5 %, en 2022 de 3 % et 1 % en 2023. Cette dernière hausse s'ajoute à la revalorisation des bases de 7,1 % votée en loi de finances. Le produit fiscal en 2023 devrait donc augmenter sensiblement. Le taux de la taxe foncière intégrant la part départementale dépasse désormais la moyenne de la strate.

Tableau n° 8 : éléments de la fiscalité directe

	Bases nettes		Taxes	Taux voté (%)
	Euros par habitant	Moyenne de la strate		
2017	1 045	1 109	habitation	10,55
	691	934	foncière des propriétés bâties	17,99
	44	63	foncières des propriétés non bâties	58,74
2018	1 082	1 131	habitation	10,55
	711	957	foncière des propriétés bâties	17,99
	45	63	foncières des propriétés non bâties	58,74
2019	1 136	1 163	habitation	10,55
	743	986	foncière des propriétés bâties	17,99
	46	64	foncières des propriétés non bâties	58,74
2020	1 160	1 181	habitation	10,55
	775	1 010	foncière des propriétés bâties	17,99
	47	65	foncières des propriétés non bâties	58,74
2021	153	175	habitation (résidences secondaires et logements vacants)	10,55
	787	938	foncière des propriétés bâties (avant application du coefficient correcteur)	38,80
	48	65	foncières des propriétés non bâties	61,68

Source : DGCL – En 2021, le taux voté de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) inclut la part départementale et la part communale²²

Sur la période, la fiscalité encaissée a progressé de 31,5 %. Pourtant, elle a perdu l'essentiel du produit de la taxe d'habitation (TH) mais elle a récupéré *a contrario* la part départementale de la taxe foncière bâtie (TFB). La TH n'est plus payée que par les 13 % de résidences secondaires présentes sur la commune. Cette hausse vient essentiellement de ce transfert de recettes, de la progression des bases et des revalorisations de taux votés. La commune a réuni la commission communale des impôts directs (CCID) qui a permis de revaloriser des impositions sous-évaluées. Toutefois, selon la maire certains bâtiments demeureraient « *encore non répertoriés au cadastre et donc non imposés alors qu'ils sont connus* ».

La commune pourra bénéficier à terme des effets de l'obligation déclarative²³ imposée aux propriétaires sur l'occupation de leur logement pour élargir l'assiette imposable.

Compte tenu de l'effort fiscal déjà important, les marges de manœuvre sur les taux sont réduites. Elles se concentrent essentiellement sur le levier communal des taux votés de la taxe sur les résidences secondaires et les locaux vacants, la correcte valorisation des bases fiscales et la mise en œuvre de la taxe de séjour.

²² Le tableau des éléments de la fiscalité directe, en 2021, présente un taux voté pour TFPB de 38,80 %. Ce pourcentage prend en compte la part départementale – calcul référence taux voté TFPB 2020 = 36,95 % [(38,80-36,95)/36,95=18,96 %].

²³ Obligation qui s'applique à compter du 1^{er} janvier 2023.

3.1.2.3 Les ressources institutionnelles

La fiscalité reversée

En l'absence de transfert de nouvelles compétences au cours de la période contrôlée à la communauté de communes, l'attribution de compensation n'a pas évolué.

Le fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC) a été enregistré à tort en 2021 et 2022 sur le compte 74127 « Dotation nationale de péréquation », une des composantes de la dotation globale de fonctionnement (DGF), alors qu'il s'agit du reversement d'une fiscalité, en l'occurrence le compte 73223. Une fois ce point corrigé, le montant du FPIC est resté stable sur la période (environ 19 000 € par an).

Les recettes issues de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ont été imputées à tort, pendant toute la période contrôlée, au compte 7381 « Taxe additionnelle aux droits de mutation ou à la taxe de publicité foncière ». Or, ce compte s'adresse seulement aux communes de plus de 5 000 habitants ou classées « station de tourisme »²⁴ qui les perçoivent directement. Or, le régime de perception des DMTO diffère pour les communes comme Saint Hilaire-les-Places. Les DMTO générés sur son territoire lui sont ensuite reversés par un fonds de péréquation départementale réparti entre les communes²⁵. La chambre invite la commune désormais à employer à cette fin le compte 73224 « Fonds départemental des DMTO pour les communes de moins de 5 000 habitants ».

Cette particularité n'altère pas le niveau des produits de fonctionnement mais modifie la lecture des recettes perçues ressortant des comptes. Le montant des DMTO a principalement progressé en 2021 et 2022, pour atteindre 22 831 €.

Le tableau ci-dessous intègre ces réajustements.

Tableau n° 9 : évolution de la fiscalité reversée – en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne	Évolution 2017- 2022
Attribution de compensation brute	9 295	9 295	9 295	9 295	9 295	9 295	0,0%	0%
Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	18 927	19 250	18 754	19 137	19 479	19 104	0,2%	1%
Fonds départemental des DMTO pour les communes de - 5000 hab.	16 071	16 666	15 517	15 165	19 956	22 831	7,3%	42%
Totalité de fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds	34 998	35 916	34 271	34 302	39 435	41 935	3,7%	20%
Fiscalité reversée	44 293	45 211	43 566	43 597	48 730	51 230	3,0%	16%

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion, données retraitées FPIC et DMTO

²⁴ Articles L. 133-11 à L. 133-18 du code du tourisme.

²⁵ Montant réparti par une délibération du conseil départemental adoptée dans les conditions prévues à l'article 1595 bis du code général des impôts.

Recommandation n° 5. (non mise en œuvre) : imputer les ressources des fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC) et les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) au chapitre 7322 relatif à la fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds.

Les dotations et participations

Tableau n° 10 : les dotations et participations – en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne	Évolution 2017- 2022
Dotation Globale de Fonctionnement	208 599	214 107	212 924	190 350	165 558	164 974	-4,6%	-20,9%
Dont dotation forfaitaire	111 422	111 923	111 280	110 495	109 640	109 071	-0,4%	-2,1%
Dont dotation d'aménagement	97 177	102 184	101 644	79 855	55 918	55 903	-10,5%	-42,5%
Autres dotations	2 962	2 972	3 030	3 033	3 027	3 031	0,5%	2,3%
FCTVA	0	1 854	2 726	2 666	1 471	3 182	#DIV/0!	
Participations	21 105	29 921	9 940	10 943	16 508	6 174	-21,8%	-70,7%
Dont État	15 105	6 377	339	603	548	2 184	-32,1%	-85,5%
Dont données corrigées contrat d'insertion	6 288	1 067	0	0	0	0	-100,0%	
Dont communes	6 000	23 544	9 602	10 340	15 960	3 990	-7,8%	-33,5%
Autres attributions et participations	35 322	32 018	18 365	19 874	3 770	11 085	-20,7%	-68,6%
Dont compensation et péréquation	35 322	30 217	18 365	19 874	3 770	3 871	-35,7%	-89,0%
Dont autres	0	1 801	0	0	0	7 214	#DIV/0!	
Dotations et participations	267 989	280 873	246 985	226 866	190 335	188 446	-6,8%	-29,7%

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion, données retraitées s'agissant de l'imputation comptable des contrats d'insertion et du FPIC dont le montant pour 2021 et 2022 a été retiré de la dotation d'aménagement

La réduction des dotations entre 2017 et 2022 s'élève à 79 542 €, soit près de 30 % du montant du début de période. Ces recettes sont de 188 446 € en 2022. Cette baisse résulte notamment de la dotation globale de fonctionnement (DGF) (- 43 625 €) qui représente un peu plus de 82 % de ce total en 2022 et, plus spécifiquement la dotation d'aménagement. Cette contraction provient principalement de la part « dotation de solidarité rurale ».

En effet, en ayant intégré au budget principal les ressources du camping, la commune apparaît plus favorisée qu'elle ne l'est dans la réalité, ce qui conduit en fonction des critères de calcul de cette dotation à un impact négatif sur les dotations attribuées.

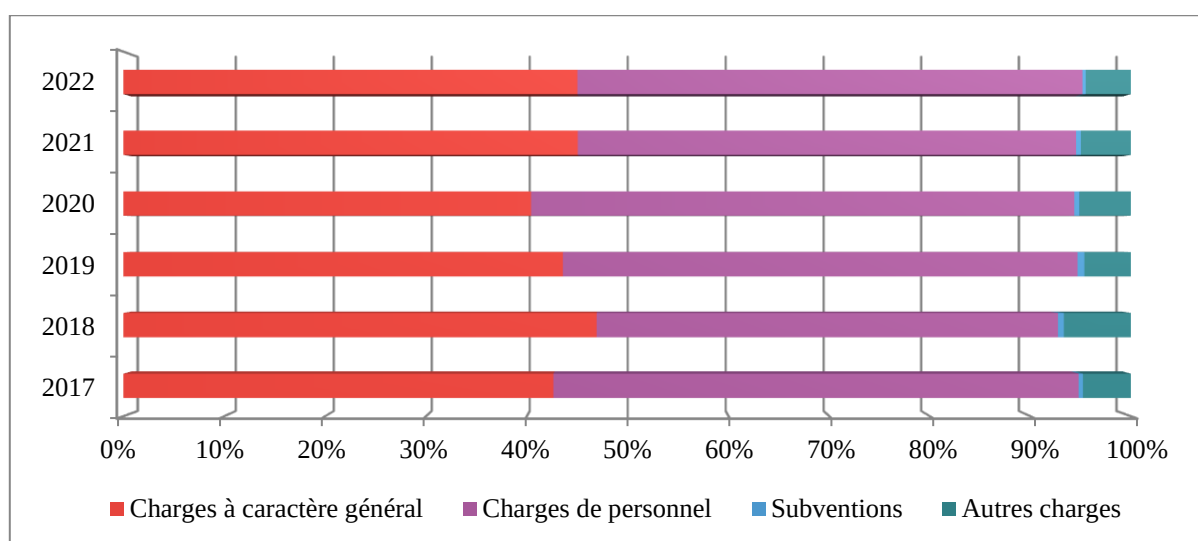
Tableau n° 11 : composantes de la dotation globale de fonctionnement – en €

Année	Dotation forfaitaire	Dotation de solidarité rurale	Dotation nationale de péréquation	Dotation globale de fonctionnement
2017	111 422	68 073	29 104	208 599
2018	111 923	73 277	28 907	214 107
2019	111 280	74 598	27 046	212 924
2020	110 495	52 464	27 391	190 350
2021	109 640	30 476	25 442	165 558
2022	109 071	30 948	24 955	164 974

Source : commune de Saint-Hilaire-les-Places

Les critères d'attributions des ressources institutionnelles (évolution de la population/niveau des produits d'exploitation) dont bénéficie la commune lui sont donc pour le moment défavorable.

3.1.3 Les charges de gestion courante

Graphique n° 5 : évolution des charges de gestion par catégorie de dépenses de 2017 à 2022

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion

La collectivité se situe au-dessus de la moyenne départementale pour la période 2017 à 2022 pour les communes de même catégorie démographique. En 2022, les charges par habitant s'élèvent à 1 065 € pour la commune contre 840 € par habitant pour les communes comparables du département.

Une part de cet écart, sans qu'il soit possible de le quantifier provient de l'imputation erronée des dépenses relatives au camping au budget principal.

Les charges à caractère général et les charges de personnel représentent sur toute la période plus de 90 % des charges de gestion. Ce poids élevé s'explique comme pour les ressources par la comptabilisation au budget principal de l'activité du camping.

Tableau n° 12 : évolution des charges – en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var, annuelle moyenne
Charges à caractère général	344 124	355 222	345 107	304 945	373 008	405 728	3,3%
Charges de personnel	418 550	379 158	404 912	407 056	409 871	452 249	1,6%
Subventions de fonctionnement	3 500	4 500	5 425	3 900	3 950	2 850	-4,0%
Autres charges de gestion	38 445	50 440	36 634	38 540	41 150	40 520	1,1%
Charges d'intérêt	26 517	21 900	21 571	19 601	17 799	16 414	-9,1%
Charges courantes	831 136	811 221	813 649	774 043	845 778	917 762	2,0%

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion

3.1.3.1 Un net accroissement des dépenses à caractère général

Tableau n° 13 : les montants les plus significatifs des charges à caractère général – en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var, annuelle moyenne	Évolution 2017-2022
Charges à caractère général	344 124	355 222	345 107	304 945	373 008	405 728	3,3%	17,9%
Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)	180 800	165 866	200 126	156 413	165 499	189 678	1,0%	4,9%
Dont entretien et réparations	46 881	74 372	42 858	55 770	69 056	87 885	13,4%	87,5%
Dont autres services extérieurs	17 249	13 426	20 058	12 693	28 065	39 671	18,1%	130,0%
Dont contrats de prestations de services avec des entreprises	10 280	20 047	21 182	19 544	36 994	20 427	14,7%	98,7%
Dont honoraires, études et recherches	23 604	8 938	3 131	10 763	7 913	2 177	-37,9%	-90,8%
Dont déplacements et missions	4 196	2 702	2 913	3 876	722	490	-34,9%	-88,3%

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion

Les charges à caractère général enregistrent sur la période une augmentation plus importante que celle des dépenses de personnel (+ 61 604 € contre + 31 190 €). Elles progressent en moyenne de 3,3 % par an. Elles représentent en 2022 près de 45 % des dépenses de gestion.

Les plus fortes hausses en variation annuelle moyenne sont concentrées sur trois postes identifiés : les contrats de prestations de services avec des entreprises (+ 14,7 %), les services extérieurs (18,1 %) et l'entretien et les réparations (+ 13,4 %).

Les prestations de services

La commune indique que quelques dépenses nouvelles expliquent l'essentiel de cette progression : la prestation dans le cadre du recrutement et de la gestion de deux surveillants de baignade, l'adhésion à la fédération des campings, les travaux de blanchisserie pris en charge par un établissement et service d'aide par le travail (ESAT) compte tenu du succès des locations du camping et des gîtes.

L'entretien et les réparations

Le camping pèse de façon importante sur ce poste budgétaire, sans que la commune ait pu le chiffrer précisément. L'entretien des gîtes et mobil-home demande un travail permanent à la hauteur du classement trois étoiles.

L'école maternelle et primaire²⁶ exige le maintien constant en bon état des équipements existants.

Les services extérieurs

L'évolution des montants est étroitement liée aux deux premiers postes budgétaires. L'entretien général de l'ensemble du patrimoine communal qui, d'après la maire, « *n'a pas été suivi pendant plusieurs mandats* », contribue à cette évolution.

La commune a fait le choix de réaliser elle-même la préparation et la distribution des repas servis aux enfants pour en maîtriser la qualité. Par nature, elle ne peut toutefois pas répercuter entièrement le coût de cette réalisation auprès des usagers pour permettre à tous d'y avoir accès. Ce rôle de centralité en l'espèce pèse sur le budget communal.

Les achats

Si le montant des achats progresse peu sur la période, il faut souligner de la poussée inflationniste en 2022 qui explique en grande partie l'augmentation de ce poste de dépenses de 15 % par rapport à 2021.

3.1.3.2 Les dépenses de personnel

La masse salariale des personnels non titulaires a été divisée par deux entre 2017 et 2022 passant de 138 424 € à 66 642 €. La commune emploie notamment des agents saisonniers pour le camping. Mais cette évolution favorable est contrebalancée par le quasi-doublement de celle des personnels titulaires pour la même période, dont le montant passe de 132 478 € en 2017 à 248 534 €. Cette évolution contrastée conduit à une variation annuelle moyenne limitée à 1,6 % des dépenses de personnel.

À compter de 2021, la commune employait fin 2022 11 personnels titulaires (un agent de catégorie B et dix de catégorie C) à temps complet.

²⁶ 84 élèves répartis en quatre classes.

Après une certaine stabilisation en début de période, l'ensemble des charges de personnel est reparti à la hausse de façon sensible en 2022 (+ 10,3 % et des dépenses de 452 249 €). Cette évolution s'explique notamment par la revalorisation du point d'indice au 1^{er} juillet 2022 et la révision de l'organisation des carrières s'appliquant à une partie des agents. Un arrêt maladie durable a entraîné l'embauche d'une personne et occasionné le versement de deux salaires pendant plusieurs mois. Le nombre d'agents pourrait se stabiliser en 2023 mais les charges continueraient malgré tout à progresser, compte tenu de la valorisation du point indiciaire de 1,5 % appliquée au 1^{er} juillet 2023 et des mesures catégorielles de revalorisation.

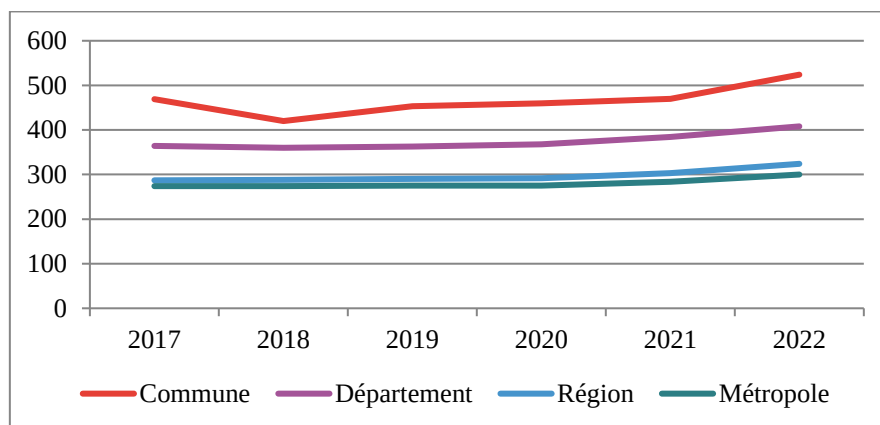
Tableau n° 14 : évolution des charges de personnel - en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Charges de personnel	418 550	379 158	404 912	407 056	409 871	452 249

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion

Les ratios de comparaison illustrent une situation peu favorable à la collectivité compte tenu de l'emploi au budget principal d'agents affectés en totalité à l'activité du camping. Comme le fait ressortir le graphique ci-après, les charges de personnel sont supérieures des 2/3 à la moyenne régionale ou nationale.

Graphique n° 6 : dépenses de personnel par habitant de la strate



Source : Direction générale des finances publiques (DGFIP)

Sur la période, la commune a mis en place le régime indemnitaire de fonctions, de sujétions et d'expertise, et d'engagement professionnel de ses agents. (RIFSEEP) Sa mise en œuvre n'appelle pas d'observations particulières.

3.1.3.3 Les autres charges de gestion courante

Tableau n° 15 : évolution des charges de gestion courante en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Autres charges de gestion	38 445	50 440	36 634	38 540	41 150	40 520	1,1%
<i>Dont contribution au service incendie</i>	<i>11 800</i>	<i>11 824</i>	<i>12 084</i>	<i>12 181</i>	<i>12 303</i>	<i>12 549</i>	<i>1,2%</i>
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	<i>25 746</i>	<i>25 107</i>	<i>24 329</i>	<i>25 923</i>	<i>27 567</i>	<i>27 970</i>	<i>1,7%</i>
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	<i>535</i>	<i>1 404</i>	<i>215</i>	<i>220</i>	<i>740</i>	<i>0</i>	
Subventions de fonctionnement	3 500	4 500	5 425	3 900	3 950	2 850	-4,0%

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion

Les autres charges de gestion courante mobilisent une faible part des charges de gestion oscillant entre 4 % en 2022 à 7 % en 2018. La hausse moyenne de 1,1 % par an s'accompagne d'une baisse moyenne substantielle de 4 % des subventions aux organismes de droit privé.

Les indemnités et avantages versés aux élus

Les élus peuvent bénéficier d'indemnités et d'avantages qui viennent compenser les dépenses résultant de l'exercice de leur charge publique et qui sont pris en charge par la commune. Leur montant est soumis par les articles L. 2123-20 à L. 2123-24-1 du CGCT. Les montants votés par le conseil municipal n'ont pas varié depuis 2017. Ils étaient déjà à l'époque sensiblement inférieurs aux plafonds prévus. La revalorisation de ceux-ci n'a pas conduit l'assemblée à revoir à la hausse lesdites indemnités. Elles s'élèvent à 27 970 € en 2022.

3.2 Un financement des dépenses d'investissement marquée par une absence d'autofinancement net

Tableau n° 16 : évolution de du financement de l'investissement – en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul 2017-2022
CAF brute	40 586	79 758	27 640	39 143	22 386	64 431	273 943
Annuité en capital de la dette	47 720	50 530	57 621	62 260	66 234	55 695	340 060
CAF nette	-7 135	29 228	-29 982	-23 117	-43 848	8 737	-66 117
TLE et taxe d'aménagement	0	0	0	0	0	806	806
FCTVA	8 747	16 368	6 561	6 582	16 563	15 093	69 914
Subventions d'investissement reçues	9 722	15 215	39 805	50 763	30 783	28 400	174 687
Fonds affectés à l'équipement	0	0	3 401	21 500	1 282	0	26 183
Produits de cession	2 400	0	0	7 500	0	0	9 900
Recettes d'inv. hors emprunt	20 869	31 582	49 767	86 345	48 628	44 299	281 491
Financement propre disponible	13 734	60 810	19 786	63 228	4 780	53 036	215 374
Dépenses d'équipement	150 059	93 832	121 132	149 188	45 717	46 975	606 903
Variation autres dettes et cautionnements	0	-13	0	0	-580	269	-324
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-136 325	-33 009	-101 346	-85 960	-40 357	5 793	-391 204
Nouveaux emprunts de l'année	0	200 000	0	44 640	0	0	244 640
Variation du fonds de roulement	-136 325	166 991	-101 346	-41 320	-40 357	5 793	-146 564

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion

Sur la période, la CAF nette n'est positive que deux années sur six (en 2018 et 2022) et elle est insuffisante à hauteur de 66 137 € pour assurer la couverture des remboursements en capital de la dette. L'ensemble des ressources de gestion pouvant financer l'investissement ne suffit pas à couvrir le remboursement de la dette.

Le financement propre disponible cumulé sur la période, à hauteur de 215 374 € dépend essentiellement des subventions et du FCTVA. S'il permet de couvrir l'insuffisance d'autofinancement net, il demeure trop faible pour financer des dépenses d'investissement pourtant limitées de 606 903 €. Il ne couvre qu'un tiers de ce total. Le reste est donc financé par l'emprunt à hauteur de 244 640 € et par une diminution du fonds de roulement à hauteur de 146 564 €. Le camping et les gîtes absorbent à eux seuls plus du tiers des dépenses d'investissement de la commune.

La maire renvoie cette situation à des « ..investissements considérables de la gestion municipale précédente ». Cette absence de CAF place la commune dans une quasi-incapacité d'emprunter.

Le budget de l'exercice 2023 ne prévoit pas non plus d'investissements conséquents mais combine principalement des mises aux normes et la réfection des bâtis. La commune est fortement contrainte dans ses investissements pour maintenir son site de camping et gîtes attractif. Son insuffisance d'autofinancement la conduit à vendre une partie de son patrimoine productif pour financer ses projets. À court terme, enfin, elle est contrainte de recourir à une ligne de trésorerie pour financer l'ensemble de ses charges et investissements en attendant la réalisation des actifs et la perception des recettes de fonctionnement.

3.3 L'endettement

Tableau n° 17 : évolution de la dette – en € et en années

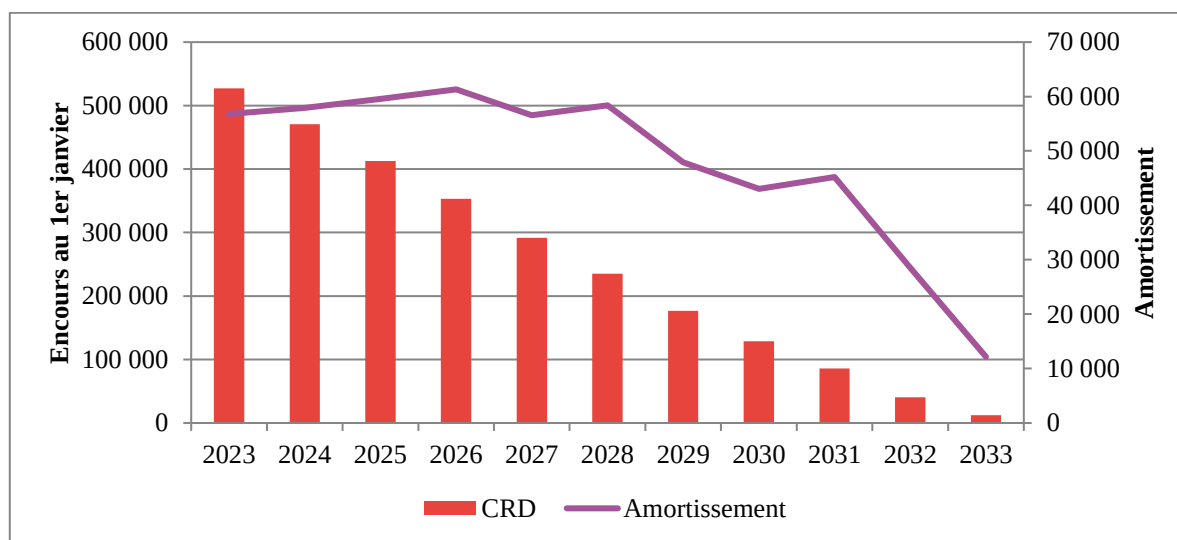
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Encours de dette au 31 décembre	577 683	727 167	669 545	651 925	586 271	530 308
Capacité de désendettement	14,2	9,1	24,2	16,7	26,2	8,2

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion

La commune est confrontée à un endettement lourd. L'amélioration de la CAF en 2022 lui permet de retrouver une capacité de désendettement inférieure à 12 années, seuil considéré comme critique pour les communes²⁷ mais les emprunts nouveaux engagés pendant la période contrôlée s'élèvent à 244 640 €. Ils se décomposent en un emprunt de 200 000 €²⁸ contracté en 2018 pour financer la réfection des trottoirs et la création d'un terrain multisports²⁹ et un emprunt de 44 640 €³⁰, en 2021, pour l'achat d'un tracteur pour les services techniques³¹.

Cette évolution favorable en fin de période doit toutefois être nuancée car, comparé à la moyenne de la strate, en euro par habitant, l'encours est toujours nettement supérieur (en 2022 : 672 € pour la commune contre 584 € pour la moyenne de la strate). Le profil d'extinction de la dette présente un plateau jusqu'en 2028. La commune ne bénéficiera réellement d'une amélioration de sa charge budgétaire (sous réserve de ne plus emprunter) qu'après 2030.

Graphique n° 7 : évolution de l'encours de dette et de l'amortissement du capital - en €



Source : comptable de la commune

²⁷ Article 29 de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques.

²⁸ Caisse d'épargne d'Auvergne et du Limousin sur 15 ans à 1,39 %.

²⁹ Délibération du 20 décembre 2017.

³⁰ Financement AGILOR du Crédit agricole, d'une durée de sept ans à compter du 30 juin 2020, à 0,80 % (montant mensuel de l'échéance : 6 583 €).

³¹ Délibération du 25 novembre 2019.

La commune doit limiter dans les années à venir ses investissements afin d'éviter le recours à l'emprunt si elle ne peut dégager de façon significative un niveau d'autofinancement sensiblement et durablement plus élevé.

3.4 La structure bilancielle

3.4.1 Le fonds de roulement

Tableau n° 18 : évolution du fonds de roulement en €

au 31 décembre en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ressources stables	6 955 659	7 202 346	7 220 943	7 304 875	7 309 179	7 361 946
Emplois immobilisés	7 018 098	7 097 794	7 217 737	7 342 990	7 387 650	7 434 625
Fonds de roulement net global	-62 439	104 552	3 206	-38 114	-78 471	-72 678
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>-27,4</i>	<i>47,0</i>	<i>1,4</i>	<i>-18,0</i>	<i>-33,9</i>	<i>-28,9</i>

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion

En l'absence d'autofinancement suffisant et récurrent, le fonds de roulement est de façon persistante insuffisant. Alors que les réserves dégagées principalement par le résultat propre devraient permettre de financer les investissements et de couvrir une part suffisante des dépenses courantes, la commune finance sur la période ses emplois à long terme par le cycle d'exploitation et la trésorerie alors que la situation devrait être l'inverse.

3.4.2 Le besoin en fonds de roulement

Tableau n° 19 : évolution du besoin en fonds de roulement en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Redevables et comptes rattachés	65 057	62 484	54 395	55 019	54 720	96 971
<i>Dont redevables</i>	<i>57 114</i>	<i>58 494</i>	<i>51 820</i>	<i>51 820</i>	<i>49 947</i>	<i>65 651</i>
Encours fournisseurs	4 779	4 779	4 779	4 779	5 178	34 653
Dettes et créances fiscales	0	25	0	0	0	574
Autres dettes et créances sur État et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	0	-9 602	-9 602	-10 340	-15 960	-50 725
Autres dettes et créances	181 645	139 656	172 259	191 969	253 075	242 367
<i>Dont compte de rattachement avec les budgets annexes</i>	<i>181 553</i>	<i>146 436</i>	<i>172 636</i>	<i>194 317</i>	<i>247 338</i>	<i>226 240</i>
Besoin en fonds de roulement	-121 367	-72 375	-113 042	-131 388	-187 574	-131 947
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>-53,3</i>	<i>-32,6</i>	<i>-50,7</i>	<i>-62,0</i>	<i>-81,0</i>	<i>-52,5</i>

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion

Le besoin en fonds de roulement (BFR)³² est négatif sur toute la période. La commune met donc ses créanciers à contribution pour financer ses investissements. Le cycle d'exploitation finance donc le long terme et non l'inverse. Cette situation hétérodoxe traduit la tension et la fragilité financières de la commune.

3.4.3 La trésorerie

Tableau n° 20 : évolution du fonds de roulement, du besoin en fonds de roulement et de la trésorerie - en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Fonds de roulement net global	-62 439	104 552	3 206	-38 114	-78 471	-72 678
Besoin en fonds de roulement global	-121 367	-72 375	-113 042	-131 388	-187 574	-131 947
Trésorerie nette	58 928	176 927	116 248	93 274	109 103	59 268
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	25,9	79,6	52,2	44,0	47,1	23,6

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion

La trésorerie nette résulte de la différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement. Cette dernière s'élève à 59 268 € fin 2022 ce qui ne permet pas à la commune d'assurer un mois de charges courantes.

La collectivité, face à la faiblesse de sa trésorerie devait recourir en 2023, à une ligne de trésorerie de 80 000 €. Toutefois ce concours ne peut qu'être temporaire. Il souligne la nécessité de renforcer l'autofinancement en agissant à la fois sur les recettes et les dépenses. La séparation des activités en budgets annexes, notamment l'eau et l'assainissement, privera d'ailleurs la commune d'une trésorerie abondante et gratuite qui jusqu'ici finançait le budget principal.

³² BFR = stocks + créances (créances clients et autres créances) - dettes (toutes les dettes non financières).

3.5 Le budget annexe de l'eau et de l'assainissement

Tableau n° 21 : structure financière du budget eau et assainissement en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ressources d'exploitation	119 444	133 803	126 666	131 401	128 615	136 835
Consommations intermédiaires	55 406	84 875	83 237	69 991	82 600	97 416
Valeur ajoutée	64 038	48 928	43 428	61 410	46 015	39 419
Charges de personnel	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000
Subvention d'exploitation perçues	22 264	6 651	2 240	0	0	246
Autres charges de gestion	822	986	3 854	296	0	0
Excédent brut d'exploitation	55 480	24 593	11 815	31 114	20 341	9 665
Résultat exceptionnel	-39	-489	870	-686	-3 024	-598
CAF brute	55 442	24 103	12 684	30 428	17 316	9 067
Annuité en capital de la dette	0	0	0	0	0	0
CAF nette	55 442	24 103	12 684	30 428	17 316	9 067
Recettes d'inv. hors emprunt	2 624	4 055	3 960	28 450	0	133
Financement propre disponible	58 066	28 158	16 644	58 878	17 316	9 199
Dépenses d'équipement	26 624	20 012	26 371	809	0	7 270
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	31 442	8 146	-9 727	58 069	17 316	1 930
Variation du fonds de roulement	31 442	8 146	-9 727	58 069	17 316	1 930
Fonds de roulement net global	268 847	276 993	267 266	325 335	342 651	344 581
Besoin en fonds de roulement global	50 626	93 789	57 962	94 351	58 645	81 673
Trésorerie nette	218 220	183 203	209 303	230 984	284 006	262 908
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>923,7</i>	<i>577,2</i>	<i>652,5</i>	<i>840,7</i>	<i>920,6</i>	<i>753,1</i>

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion

Le budget annexe est dépourvu d'autonomie financière en ne disposant pas de son propre compte au Trésor. Cela permet par le compte de rattachement d'abonder la trésorerie du budget principal entre 183 203 € (en 2018) et 284 006 € (en 2021). Si l'article L. 2224-2 du CGCT autorise les communes de moins de 3 000 habitants à prendre en charge dans leur budget général une part du coût et des investissements du budget annexe, l'inverse n'est pas possible.

Les conséquences budgétaires résultant de la séparation des trésoreries, d'une part, et du transfert de ces services et budgets à la communauté de communes, d'autre part, vont modifier en profondeur les conditions d'équilibre budgétaire et financier des comptes et la structure du budget communal.



Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3, place des Grands-Hommes

CS 30059

33064 BORDEAUX CEDEX

www.ccomptes.fr/crc-nouvelle-aquitaine