

Lyon, le 26 octobre 2017

La présidente

N° D173635

Recommandée avec A.R.

Réf. : ma lettre n° D173212 du 21 septembre 2017

P.J. : 1

Monsieur le Maire,

Par lettre citée en référence, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la commune de Châtel au cours des exercices 2010 à 2015.

A l'issue du délai d'un mois fixé par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous notifie à nouveau ce rapport, accompagné de votre réponse écrite.

En application du même article, vous avez l'obligation de communiquer le rapport d'observations de la chambre, auquel doit être jointe votre réponse écrite, à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Ce rapport devenant publiable et communicable dès cette réunion à toute personne qui en ferait la demande, conformément aux dispositions de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous serais obligée de me faire connaître à quelle date ladite réunion aura lieu et de me communiquer, en temps utile, copie de son ordre du jour.

En application de l'article R. 243-17 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations est, en outre, communiquée au préfet et au directeur départemental des finances publiques de la Haute-Savoie.

Monsieur Nicolas RUBIN

Maire
Hôtel de ville
109 route du Centre
74390 CHATEL

J'appelle enfin votre attention sur les dispositions de l'article L. 243-9 au code des juridictions financières qui prévoit que "*...Dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9.*".

En application de ces dispositions, je vous demande de me communiquer, après sa présentation à l'assemblée délibérante dans le délai légal d'un an, le rapport relatif aux actions entreprises à la suite des observations de la chambre.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération la plus distinguée.

Marie-Christine Dokhélar



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET
SA REPONSE

COMMUNE DE CHÂTEL
(Haute-Savoie)

Exercices 2010 à 2015

Observations définitives
délibérées le 30 août 2017

SOMMAIRE

1-	<u>PRESENTATION DE LA COMMUNE</u>	7
1.1-	Données générales	7
1.2-	Intercommunalité	7
2-	<u>GOVERNANCE ET RESSOURCES HUMAINES</u>	9
2.1-	La gouvernance	9
2.1.1-	Le fonctionnement du conseil municipal	9
2.1.2-	Le régime des délégations	9
2.1.3-	Les commissions opérationnelles et les commissions municipales obligatoires ..	11
2.2-	La gestion des ressources humaines	12
2.2.1-	La structuration des services, l'évolution des effectifs et le pilotage des ressources humaines.....	12
2.2.2-	La politique d'avancement de grade.....	16
2.2.3-	Le régime des astreintes	16
2.2.4-	L'organisation et le suivi du temps de travail	17
3-	<u>LA GESTION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES</u>	19
3.1-	Le processus d'élaboration et d'adoption du budget	19
3.2-	L'information budgétaire	20
3.2.1-	Les orientations budgétaires	20
3.2.2-	Les annexes budgétaires et les informations statistiques, fiscales et financières ..	21
3.3-	La régularité budgétaire et la fiabilité des comptes	21
3.3.1-	Les budgets annexes	21
3.3.2-	L'exécution budgétaire	24
3.3.3-	Le délai global de paiement	25
3.3.4-	La comptabilité d'engagement	25
3.3.5-	Le rattachement des charges et produits à l'exercice	25
3.3.6-	Les immobilisations.....	26
3.3.7-	Les amortissements	26
4-	<u>LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE</u>	27
4.1-	L'autofinancement	27
4.1.1-	L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement	27
4.1.2-	Les recettes de fonctionnement et leur évolution	28
4.1.3-	Les charges de gestion et leur évolution	31
4.2-	Les investissements	34
4.2.1-	Le volume des investissements réalisés sur la période	34
4.2.2-	Le net repli du financement propre disponible et la forte progression du recours à l'emprunt	36
4.3-	L'analyse bilancielle	37
4.3.1-	La dette.....	37
4.3.2-	FDR, BFR et trésorerie	39
4.4-	Les relations entre la commune et la SAEM Sports et Tourisme	40
4.4.1-	La SAEM Sports et Tourisme	40
4.4.2-	Le contrat d'affermage portant sur le domaine skiable	41
4.4.3-	La planification des investissements sur le domaine skiable.....	41
4.4.4-	La dette garantie.....	43
4.5-	Analyse financière prospective	43
5-	<u>LE CENTRE NAUTIQUE FORME D'O</u>	45
5.1-	Présentation de l'équipement	45
5.2-	La genèse du projet	45
5.2.1-	L'étude de faisabilité	46
5.2.2-	Le rapport d'évaluation préalable	47

5.3-	Le contrat de partenariat.....	51
5.3.1-	Le schéma contractuel liant les différents acteurs	51
5.3.2-	La procédure de passation	52
5.3.3-	Les principales caractéristiques du contrat	54
5.4-	La construction de l'équipement.....	57
5.4.1-	Le calendrier de construction	57
5.4.2-	Le coût de réalisation.....	58
5.5-	Le contrat d'affermage.....	60
5.5.1-	La procédure de passation	60
5.5.2-	L'équilibre du contrat	61
5.5.3-	La fin du contrat et le sort des biens.....	67
5.6-	L'exploitation de l'équipement.....	68
5.6.1-	La nature du service public	68
5.6.2-	Le coût du service rendu	68
5.6.3-	Les incidents d'exploitation	69
5.6.4-	Les aspects règlementaires et sanitaires	69
5.6.5-	Le niveau de satisfaction des usagers	69
5.6.6-	La gestion des ressources humaines	70
5.7-	Le suivi des contrats existants	71
5.8-	L'impact du centre aquatique sur la station de Châtel.....	72
6-	<u>ANNEXES.....</u>	<u>74</u>
6.1-	ANNEXE 1	74
6.2-	ANNEXE 2	75

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes a examiné la gestion de la commune de Châtel pour les exercices 2010 à 2015, avec une actualisation jusqu'à fin 2016 dans la mesure du possible.

Située dans le département de la Haute-Savoie, Châtel est la dernière commune de la vallée d'Abondance avant la frontière suisse. Comptant 1 204 habitants au 1^{er} janvier 2016, son économie repose sur l'activité touristique, particulièrement durant la saison hivernale, en raison de l'accès au vaste domaine skiable des Portes du Soleil qui compte douze stations reliées. Châtel se situe parmi les quinze premières stations de ski de France pour ce qui est du chiffre d'affaires généré. En outre, la fréquentation touristique estivale se développe grâce aux diverses activités sportives, de loisirs et de plein air proposées dans la station.

La gestion des ressources humaines au sein de la commune de Châtel est globalement satisfaisante. Le respect de la durée légale du temps de travail et la mise en place de procédures de suivi efficaces sont à souligner. Toutefois, la maîtrise de la masse salariale devra être intensifiée et s'accompagner d'un rééquilibrage des avancements des agents et d'une plus grande vigilance quant au recrutement d'agents contractuels.

Entre 2010 et 2015, la commune a investi plus de 45 M€ tous budgets confondus, soit plus de 7,5 M€ par an en moyenne. Ces investissements ont été réalisés sur une période très courte, sans avoir fait l'objet d'une véritable planification et sans évaluation ni prise en compte des coûts de fonctionnement des nouveaux équipements. Avec une capacité d'autofinancement nette réduite dès 2012, qui devient négative à compter de l'exercice 2013 jusqu'en fin de période de contrôle, et en l'absence quasi-totale de subventions d'investissement, la commune a essentiellement recouru à l'emprunt et à la forte mobilisation de son fonds de roulement pour réaliser ses projets. L'encours de dette agrégée s'élevait à 47 M€ en 2015, portant la capacité de désendettement de la commune à plus de 14 années, seuil qui est préoccupant. Elle a, en outre, accordé des garanties d'emprunts à la SAEM sports et tourisme, gestionnaire de son domaine skiable, ce qui constitue un réel risque hors bilan. Par certains choix, la commune a contribué à dégrader sa situation financière déjà délicate en début de période. Ainsi, la commune a décidé, en 2013, d'une baisse générale des taux de fiscalité, au moment même où la CAF nette devenait négative, se privant de 450 000 € de recettes fiscales par an pendant trois ans. Dans ce contexte, les démarches de renégociation d'emprunts entreprises par la commune en 2016 se sont heurtées au refus des établissements bancaires. Par conséquent, Châtel a durablement obéré sa capacité à investir.

Le centre aquatique Forme d'O est un équipement essentiellement destiné à renforcer l'attractivité touristique de la station de Châtel. Il s'agit d'un équipement coûteux pour la commune, dont elle a, en l'absence de subvention, supporté intégralement le financement. Le coût d'exploitation annuel est d'environ 1,5 M€, ce qui pèse lourdement sur son autofinancement, et représente un financement public à hauteur de 17 € par entrée en 2016. La commune a fait le choix de recourir à un montage contractuel complexe, qui s'articule entre un contrat de partenariat passé pour la conception, la réalisation et la maintenance de l'ouvrage, et un contrat d'affermage pour l'exploitation de l'équipement. Le suivi de ces contrats suppose pour la commune de mettre en place un dispositif de contrôle important, dont elle ne s'est pas dotée à ce jour. L'impact de la mise en service du centre aquatique sur la fréquentation de la station est encore peu mesurable après deux ans et demi d'exploitation. Un bilan devra être fait, à l'issue des cinq premières années d'exploitation, pour réexaminer certaines des options prises, et notamment le choix d'ouvrir le centre 48 semaines par an, alors que la fréquentation est caractérisée par une forte saisonnalité.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : améliorer la sincérité des budgets annexes en veillant à l'exhaustivité de l'inscription de leurs dépenses et recettes et motiver les délibérations relatives aux subventions versées aux services publics industriels et commerciaux.

Recommandation n° 2 : reconstituer l'autofinancement en maîtrisant les charges de fonctionnement et en développant les recettes de fonctionnement.

Recommandation n° 3 : se doter d'une expertise pour piloter et suivre les contrats complexes relatifs au centre aquatique et à la gestion du domaine skiable.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Châtel pour les exercices 2010 à 2015, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 7 juillet 2016, adressée à M. Nicolas RUBIN, maire de la commune en fonctions depuis 2008.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ♦ la situation financière et la fiabilité des comptes de la commune ainsi que l'équilibre du budget annexe des remontées mécaniques et les flux financiers entre la commune et la SAEM Sports et Tourisme, délégataire de la commune ;
- ♦ la construction et la gestion du centre aquatique Forme d'O, notamment dans le cadre de l'enquête nationale sur la gestion des piscines et centres aquatiques publics.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 13 décembre 2016 avec M. Nicolas RUBIN.

Lors de sa séance du 16 mars 2017, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 10 mai 2017 à M. Nicolas RUBIN, ainsi que, pour celles les concernant, à la société Espace Récréa, à la société Forme d'O et à la SAEM Sports et Tourisme par courriers du 10 mai 2017.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 30 août 2017, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRESENTATION DE LA COMMUNE

1.1- Données générales

Châtel est une commune de Haute-Savoie ressortissant de l'arrondissement de Thonon-les-Bains, située en vallée d'Abondance dans le Chablais français, région la plus septentrionale des Alpes. Châtel est limitrophe de la Suisse.

La commune compte 1 204 habitants au 1^{er} janvier 2016 (population légale 2013 entrant en vigueur au 1^{er} janvier 2016) et bénéficie en sa qualité de station de sports d'hiver et d'alpinisme, d'un surclassement démographique dans la strate 10 000 à 20 000 habitants depuis 2003 (arrêté préfectoral du 27 novembre 2003). En 2013, le taux de chômage s'établissait à 2,6 % de la population active¹, très nettement inférieur au taux national (10,9 % au 3^{ème} trimestre 2013²).

Châtel est une importante station touristique, essentiellement dédiée aux sports d'hiver. La commune fait partie du domaine skiable franco-suisse des Portes du Soleil, qui compte 12 stations reliées, dont 8 stations françaises, parmi lesquelles Avoriaz, Morzine ou Les Gets, et 4 stations suisses. Le domaine skiable chatellan, d'une altitude comprise entre 1 100 m et 2 200 m, s'étend sur deux massifs Super-Châtel / Barbossine et Le Linga / Pré-La-Joux. Il compte 45 pistes d'une longueur cumulée de 83 km, équipées de 43 remontées mécaniques³. Châtel se situe parmi les 15 premières stations de France en termes de chiffre d'affaires généré en 2014-2015⁴.

L'activité touristique structure non seulement l'économie de la commune mais également l'habitat et les équipements. Ainsi, sur les 4 500 logements que compte la commune, 87,5 % constituent des résidences secondaires et logements occasionnels⁵. Au-delà des logements individuels, Châtel dispose de 26 hôtels totalisant 539 chambres et de 7 structures d'hébergement collectif d'une capacité totale de 1 395 lits⁶. L'activité économique s'articule essentiellement autour du commerce, des transports et services divers (69 % des établissements appartiennent à ce secteur au 1^{er} janvier 2014) et, dans une moindre mesure, de la construction (5 % des établissements au 1^{er} janvier 2014)⁷. La vocation touristique marquée de Châtel se perçoit également au travers des équipements publics, dédiés essentiellement à la clientèle des touristes (notamment, un centre aquatique orienté vers le bien-être ainsi qu'une patinoire), mais également par la taille et la diversité des infrastructures dimensionnées pour répondre aux contraintes de la fréquentation touristique (réseaux d'eau et d'assainissement, nouveau centre technique municipal intégré, parkings publics couverts et de surface, etc.).

1.2- Intercommunalité

Jusqu'au 31 décembre 2012, la commune de Châtel était membre du syndicat intercommunal à la carte de la vallée d'Abondance (SICVA), créé en 1997.

¹ Source : INSEE.

² Source : INSEE <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2134404>.

³ Source : site internet de l'office de tourisme de Chatel <http://info.chatel.com/les-caracteristiques-du-domaine-skiable.html>.

⁴ Châtel est 15^e sur 30 dans le « Top 30 2014-2015 des chiffres d'affaires » réalisés par les exploitants de stations. Classement établi par Domaines skiables de France, publié dans la revue « Montagne Leaders » n° 251 septembre/octobre 2015.

⁵ Source : données INSEE 2012.

⁶ Source : données INSEE au 1^{er} janvier 2016.

⁷ Source : données INSEE http://www.insee.fr/fr/themes/dossier_complet.asp?codgeo=COM-74063.

La communauté de communes de la vallée d'Abondance (2CVA) créée au 1^{er} janvier 2013 a succédé au SICVA. Elle regroupe 6 communes⁸, dont la commune de Châtel, et compte une population totale de 5 200 habitants en 2016, ce qui en fait une des plus petites communautés de communes de Haute-Savoie selon le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) de la Haute-Savoie en date du 25 mars 2016⁹. La communauté de communes est un groupement à fiscalité additionnelle sans fiscalité professionnelle de zone. Le SDCI relève également que la 2CVA présente un coefficient d'intégration fiscale très faible (entre 0,10 et 0,15), très inférieur à la moyenne nationale qui est de 0,35¹⁰. La communauté de communes de la Vallée d'Abondance est compétente dans les domaines suivants tels que définis par ses statuts :

- ♦ au titre des compétences obligatoires :
 - aménagement de l'espace ;
 - développement économique.
- ♦ au titre des compétences optionnelles :
 - protection et mise en valeur de l'environnement (dont gestion du SPANC) ;
 - politique du logement et du cadre de vie ;
 - équipements sportifs et culturels.
- ♦ au titre des autres compétences :
 - transports scolaires ;
 - service de transport à la demande ;
 - construction de la gendarmerie d'Abondance ;
 - gestion et entretien du bâtiment de la trésorerie d'Abondance.

Il est à noter que les compétences eau, assainissement et tourisme n'étaient pas confiées à la communauté de communes. Le montant des transferts de charges s'est élevé à 550 660 € par an (charges transférées : contribution au SICVA, participation au budget annexe de la gendarmerie, compétence nordique et sentiers, participation au syndicat du collège)¹¹.

Compte tenu des obligations de transfert de compétences posées par la loi dite « NOTRÉ » du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République et au vu des constats dressés par le SDCI précité (faible démographie, faible niveau d'intégration fiscale, incohérence de certains transferts de compétences notamment), la 2CVA a fusionné avec la communauté de communes du pays d'Evian (CCPE) le 1^{er} janvier 2017. Le nouvel établissement issu de la fusion compte 22 communes et totalise une population de 39 000 habitants environ. Il conserve pour l'heure une fiscalité additionnelle sans fiscalité professionnelle de zone. La communauté de communes se verra transférer les compétences assainissement et ordures ménagères. A ce titre, un agent de la commune de Châtel (agent déchetterie) sera transféré à l'intercommunalité. La compétence eau ne sera transférée que dans un second temps et le tourisme demeurera de la compétence communale. Il n'est pas envisagé de mutualisations de service dès la création de la nouvelle communauté de communes.

La commune de Châtel est également membre du SYANE (syndicat des énergies et de l'aménagement numérique de la Haute-Savoie) compétent dans six domaines (électricité, gaz, énergie, éclairage public, communications électroniques, infrastructures de recharge pour véhicules électriques) ainsi que du SMDEA (syndicat mixte départemental d'eau et d'assainissement) compétent pour l'aide aux communes membres de moins de 5 000 habitants en matière d'instruction des dossiers, de programmation et de financement des travaux d'adduction d'eau potable et d'assainissement collectif.

⁸ Abondance, Bonnevaux, La Chapelle d'Abondance, Châtel, Chevenoz et Vacheresse.

⁹ Source : arrêté préfectoral n° PREF/DRCL/BCLB-2016-0015 du 25 mars 2016 portant adoption du schéma départemental de coopération intercommunale de la Haute-Savoie. <http://www.haute-savoie.gouv.fr/content/download/20053/122880/file/arrete+PREF+DRCL+BCLB-2016-0015.pdf>.

¹⁰ Source : SDCI de la Haute-Savoie du 25 mars 2016.

¹¹ Source : analyse financière produite par un cabinet de conseil pour la commune.

2- GOVERNANCE ET RESSOURCES HUMAINES

2.1- La gouvernance

2.1.1- Le fonctionnement du conseil municipal

Conformément aux dispositions de l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le conseil municipal de la commune de Châtel est composé de 15 membres, nombre de conseillers fixé pour les communes comptant de 500 à 1 499 habitants. Le nombre de conseillers n'a pas varié au cours de la période.

Pour chacun des deux mandats en cours sur la période de contrôle, quatre adjoints ont été désignés, soit l'effectif maximal fixé par l'article L. 2122-2 du CGCT.

En tant que commune de moins de 3 500 habitants (article L. 2121-8 du CGCT), Châtel n'est pas dans l'obligation d'adopter un règlement intérieur du conseil municipal. N'ayant pas d'opposition municipale, la commune n'a pas jugé opportun de se doter de ce règlement.

Sur la période, le nombre annuel de réunions du conseil municipal s'établit comme suit :

Tableau 1 : Nombre de séances du conseil municipal sur la période 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de séances du conseil municipal	10	8	7	7	13	7

Source : tableau CRC

Le conseil municipal se réunit au moins sept fois par an sur la période 2010-2015. La commune de Châtel respecte ainsi le nombre minimal de quatre réunions annuelles du conseil prévu par l'article L. 2121-7 du CGCT.

Les délais de convocation du conseil, vérifiés par sondage sur un échantillon de délibérations tout au long de la période, respectent les dispositions de l'article L. 2121-11 du CGCT fixant à 3 jours francs avant la réunion du conseil l'envoi de la convocation aux membres de l'assemblée délibérante.

2.1.2- Le régime des délégations

2.1.2.1- Les délégations du conseil au maire

Au cours de la période sous revue, deux mandatures se sont succédé, une première du mois de mars 2008 au mois de mars 2014, puis du mois de mars 2014 à ce jour (mandature 2014-2020).

Pour chacune des deux mandatures, le conseil municipal a accordé une délégation générale au maire sur le fondement de l'article L. 2122-22 du CGCT (délibération du 28 mars 2008 et délibération du 9 avril 2014). Les délégations de compétence consenties recouvrent l'essentiel des domaines prévus par le texte. Elles sont définies de manière large et sans limitation de montant, notamment pour les tarifs des droits de voirie et des services publics ou pour la réalisation des emprunts. La faculté de procéder à la réalisation de tous les emprunts destinés au financement des investissements a été consentie au maire sans encadrement du conseil municipal par la délibération du 9 avril 2014. Or, l'acte de délégation doit définir les limites de la délégation avec une précision suffisante (Conseil d'Etat, 12 mars 1975, commune de Loges-Margueron). Le conseil municipal doit notamment fixer les limites à l'intérieur desquelles le

Le maire peut exercer sa délégation (TA Lyon, 22 novembre 2001, requête n° 9603006). La réalisation des lignes de trésorerie a été déléguée au maire jusqu'à 300 000 euros pour le mandat 2008-2014 et jusqu'à 500 000 euros depuis avril 2014 à ce jour. S'agissant des marchés publics, le maire avait délégué, sur la période 2010-2014, pour la passation et l'exécution des marchés à procédure adaptée ainsi que de leurs avenants dans la limite de 5 % du montant du marché initial, et pour la période 2014-2016, pour les marchés sans formalités préalables en raison de leur montant (auxquels sont assimilés les marchés à procédure adaptée, selon la dénomination alors applicable).

La chambre a cherché à vérifier le respect des délégations accordées au maire. Il ressort des sondages effectués que le périmètre des délégations consenties au maire pourrait être plus strictement respecté. Ainsi, le conseil municipal s'est prononcé à de nombreuses reprises entre 2010 et 2015 sur des thèmes qui ont été délégués au maire tels que la création de régies (délibération du 27 septembre 2010), l'instauration des tarifs des droits de place sur les marchés (délibération du 24 janvier 2012), la signature d'un avenant à un marché à procédure adaptée (délibération du 24 janvier 2012 sur un marché d'assurance de flotte automobile), la reprise de concessions dans le cimetière (délibération du 1^{er} juin 2012) ou encore, l'autorisation pour le maire d'ester en justice devant le tribunal administratif (délibération du 8 avril 2015). Ces décisions ont donc été prises par une autorité incompétente pour ce faire. La délégation devra être respectée ou bien revue dans son étendue par une délibération modificative.

Dans sa réponse à la chambre, la commune indique qu'elle portera une attention renforcée aux délibérations et à leur champ d'intervention afin de respecter les délégations accordées au maire.

S'agissant de l'obligation prévue par l'article L. 2122-23 alinéa 3 du CGCT de rendre compte de l'exercice de ses délégations, le maire de Châtel fait un compte rendu précis (retracé dans les comptes rendus des séances du conseil municipal sur la période) des décisions prises en vertu de sa délégation à chaque réunion de l'organe délibérant.

La chambre observe également que le conseil n'a pas fait interdiction au maire de subdéléguer aux adjoints la signature des décisions prises dans le cadre de la délégation du conseil (article L. 2122-23 alinéa 2 du CGCT).

2.1.2.2- *Les délégations du maire aux adjoints*

Le maire a consenti diverses délégations aux adjoints au cours des deux mandats de la période sous revue.

Par quatre arrêtés en date du 10 avril 2008, le maire de Châtel a accordé diverses délégations à chacun des adjoints. Il apparaît qu'un même domaine de compétences (le suivi des travaux de voirie et de déneigement) a été délégué à la fois au premier adjoint et au troisième adjoint, sans établir d'ordre de priorité entre eux pour l'exercice de ladite délégation, rendant la délégation illégale (CAA Bordeaux, 28 mai 2002, n° 98BX00268). Les délégations accordées devront être revues en conséquence.

A la suite d'un différend sur la gestion du dossier de la construction du centre aquatique, les délégations accordées au quatrième adjoint ont été rapportées par le maire par arrêté en date du 12 septembre 2012.

Pour le mandat en cours, des délégations ont également été consenties par le maire aux quatre adjoints élus par le conseil municipal par divers arrêtés en date du 31 mars 2014 et du 17 mars 2016 (extension de compétence au premier adjoint). Les actes que chaque adjoint peut signer sont listés dans les arrêtés. Ces délégations n'appellent pas d'observation.

2.1.2.3- Les délégations aux agents communaux

Différents arrêtés de délégation ont été consentis à plusieurs agents communaux sur la période. Ils sont cependant en nombre limité.

Sur le fondement de l'article L. 2122-19 du CGCT, une délégation a été consentie à la directrice générale des services (DGS) pour la signature de tous les actes ressortissants aux pouvoirs propres du maire. Cette délégation a été accordée à la DGS par arrêté en date du 11 juin 2014 et n'appelle pas d'observation. La commune n'a pas fourni d'arrêté antérieur s'agissant des délégations accordées à la DGS. En l'état des informations transmises à la chambre, il convient donc de considérer qu'aucune délégation n'était consentie à la directrice générale des services sur la période 2010-2014.

Sur le même fondement que précédemment, le maire a également délégué sa signature au directeur général adjoint des services par arrêté en date du 14 octobre 2016 pour les actes relevant du service urbanisme et listés dans l'arrêté précité.

Deux autres agents ont également reçu délégation du maire en tant que responsables de services sur le fondement de l'article L. 2122-19 3° du CGCT. Il s'agit du responsable du pôle accueil-population (arrêté du 21 décembre 2015) et du responsable du service ressources humaines (arrêté du 14 novembre 2016). Le directeur des services techniques ne possède pas de délégation de signature.

2.1.3- Les commissions opérationnelles et les commissions municipales obligatoires

Afin de préparer et discuter les décisions communales, différentes commissions opérationnelles ont été créées au cours de chacun des deux mandats de la période sous revue.

Sur la mandature 2008-2014, treize commissions opérationnelles ont été mises en place dont la commission des finances, commission qui tient le plus de réunions annuelles, une commission urbanisme à laquelle appartenait l'intégralité des membres du conseil et une commission chargée spécifiquement des relations avec la Suisse. Il existait également, aux côtés des commissions municipales, deux commissions dites « commission paritaire » et « commission DSP » chargées du suivi de la gestion du domaine skiable et de la délégation de service public dont est titulaire la SAEM sports et tourisme, qui tiennent en moyenne deux réunions par an sur la période.

Sur la mandature en cours, le nombre de commissions municipales mises en place par délibération du 9 avril 2014 a été réduit à six. Plus aucune commission ne réunit l'intégralité des membres du conseil et les champs thématiques des commissions ont été élargis. Seule la commission des finances a été maintenue à l'identique. Les commissions mises en place dans le cadre de la délégation de service public pour l'exploitation des remontées mécaniques subsistent sur la mandature actuelle. Un comité technique a été créé par délibération du 12 octobre 2009 au stade de la réflexion sur le projet de centre aquatique. Une commission de dialogue compétitif a également été mise en place, par délibération du 13 juillet 2010, pour le choix du prestataire de partenariat. Les réflexions du comité technique étaient relayées auprès de la commission de dialogue, les membres des deux commissions étant en partie identiques.

Les membres de commissions opérationnelles ont été régulièrement désignés par le conseil municipal conformément aux dispositions de l'article L. 2121-22 du CGCT. Le conseil municipal de Châtel ne comportant pas d'opposition, la représentation proportionnelle des membres du conseil au sein des commissions, applicable aux communes de plus de 1 000 habitants depuis le 24 mars 2014, n'a pas trouvé à s'appliquer.

Selon les informations recueillies par la chambre, les commissions municipales, et notamment la commission des finances, fonctionnent de manière satisfaisante.

S'agissant des commissions permanentes, une commission de délégation de services publics ainsi qu'une commission d'appels d'offres ont régulièrement été mises en place conformément aux dispositions respectives du CGCT et du code des marchés publics¹². Pour la mandature actuelle, les membres de ces commissions ont été désignés lors de la séance du conseil qui a procédé à l'élection du maire et des adjoints (délibération du 29 mars 2014). Leur composition n'appelle pas d'observation.

En revanche, la chambre a relevé l'absence de mise en place de la commission de contrôle des comptes des entreprises liées à la commune par une convention financière, commission prévue par l'article R. 2222-3 du CGCT. La commune de Châtel ayant plus de 75 000 € de recettes de fonctionnement et étant liée à plusieurs entreprises dans le cadre de conventions (conventions de délégations de service public pour la gestion du domaine skiable ou du centre aquatique, convention de partenariat public-privé pour la construction du centre aquatique pour les plus significatives), elle est juridiquement soumise à l'obligation de mettre en place une commission de contrôle. Cette situation a été régularisée par une délibération datée du 23 mars 2017 qui décide la création de cette commission.

2.2- La gestion des ressources humaines

La chambre a concentré son examen sur quelques points saillants de la gestion des ressources humaines dans la commune de Châtel, à savoir l'évolution des effectifs et le pilotage de la masse salariale, la politique d'avancements de grade, le régime des astreintes et le temps de travail.

A titre liminaire, il faut préciser que la commune n'emploie aucun collaborateur de cabinet. Par ailleurs, le régime des concessions de logement pour nécessité absolue de service tel que mis en œuvre par la commune de Châtel s'inscrit dans le cadre de la réglementation applicable, de même que l'octroi des véhicules de fonction et l'usage des véhicules de services. Ces points n'appellent donc pas d'observation particulière.

2.2.1- La structuration des services, l'évolution des effectifs et le pilotage des ressources humaines

Les services communaux sont structurés de manière classique, par un organigramme « en râteau ». Il a été refondu en 2015. La directrice générale des services, en poste depuis 2008, chapeaute l'intégralité des services communaux. Elle est secondée par un directeur général adjoint des services nommé en juillet 2014, en charge plus spécifiquement de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Des responsables de services assurent la coordination de terrain et l'encadrement de proximité.

Un service des ressources humaines a été mis en place en 2010. Il gère tous les aspects de la gestion RH, du recrutement au suivi des carrières et assure la gestion intégrée de la paie. Le service est composé d'un responsable (fonctionnaire titulaire à temps complet, rédacteur principal de 1^{ère} classe) et d'un assistant (adjoint administratif à raison de quatre demi-journées par semaine, partagé avec le service urbanisme).

Depuis 2014, la commune dispose de son propre comité technique, géré par le responsable du service RH.

¹² Article L. 1411-5 du CGCT dans sa rédaction en vigueur de 2010 au 31 mars 2016 ; articles 22 à 25 du code des marchés publics applicable jusqu'au 31 mars 2016.

S'agissant de ses obligations en matière d'hygiène, sécurité et conditions de travail, la commune de Châtel établit régulièrement le rapport sur l'état de la collectivité, conformément aux dispositions de l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et du décret n° 97-443 du 25 avril 1997 relatif au rapport, pris pour son application. Sur la période de contrôle, la commune a établi trois rapports en 2011, 2013 et 2015 à l'aide du module spécifique de son logiciel de gestion des ressources humaines. Le document unique de sécurité est en cours d'élaboration selon les informations communiquées à la chambre, et sera finalisé dans le courant de l'année 2017. Un assistant de prévention a été désigné (agent des services techniques) conformément aux dispositions de l'article 4 du décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale. Toutefois, cette désignation n'a pas été formalisée par un arrêté et aucune lettre de cadrage n'a été adressée à l'agent. La commune devra se mettre en conformité avec les dispositions de l'article 4 du décret n° 85-603 précité et adresser copie de la lettre de cadrage au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail. Dans sa réponse à la chambre, la commune a produit l'arrêté en date du 31 janvier 2017, qui régularise la désignation de l'assistant de prévention.

Sur la période, les effectifs (en nombre d'agents et en équivalent temps plein (ETP)) ont varié dans les proportions indiquées dans le tableau suivant :

Tableau 2 : Evolution des effectifs 2010-2016 (toutes catégories d'agents)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (estimatif au 30/08)	Variation Nb agents 2010-2015
Titulaires/ stagiaires	52	51	50	52	48	47	45	- 9,62 %
Contractuels permanents	11	9	13	14	17	16	12	45,45 %
Saisonniers été	18	15	15	12	11	11	8	- 38,89 %
Saisonniers hiver	12	8	7	8	10	8	5	- 33,33 %
Apprentis	1	0	0	0	1	0	0	- 100,00 %
Occasionnels (jurys d'examen, renforts ponctuels, missions temporaires, etc.)	6	7	5	8	2	3	1	- 50,00 %
Profs musique TNC	5	6	5	5	4	4	3	- 20,00 %
Stagiaires enseignement	1	1	2	3	2	0	2	- 100,00 %
Instituteurs et animateurs TAP	0	0	0	3	5	6	4	NC
TOTAL	106	97	97	105	100	95	80	- 10,38 %

Source : tableau CRC d'après les chiffres communiqués par la commune

Sur la période 2010-2015, le nombre total d'agents a diminué de plus de 10 % passant de 106 agents à 95 ce qui a représenté une baisse du nombre d'ETP de 2,3 %, comme démontré dans le tableau ci-après :

Tableau 3 : Evolution des effectifs 2010-2016 en ETP (2010-2015)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (estimatif au 31/08/2016)	Variation ETP 2010- 2015
Titulaires/ stagiaires	46,04	47,58	47,37	45,84	43,59	42,77	41,57	- 7,10 %
Contractuels permanents	6,36	6,7	6,37	7,37	11,42	11,36	9,61	78,62 %
Saisonniers été	5,13	4,39	4,9	3,76	3,44	3,12	2,72	- 39,18 %
Saisonniers hiver	3,64	2,8	2,2	2,65	3,19	2,49	1,5	- 31,59 %
Apprentis	0,12	0	0	0	0,25	0	0	- 100,00 %
Occasionnels (jurys d'examen, renforts ponctuels, missions temporaires, etc.)	0,34	0,4	0,1	0,1	0,05	0,33	0,1	- 2,94 %
Profs musique TNC	0,54	0,75	0,74	0,58	0,43	0,47	0,3	- 12,96 %
Stagiaires enseignement	0,1	0,23	0,7	1,21	0,16	0	0,65	- 100,00 %
Instituteurs et animateurs TAP	0	0	0	0,15	0,3	0,3	0,3	NC
TOTAL	62,27	62,85	62,38	61,66	62,83	60,84	56,75	- 2,30 %

Source : tableau CRC d'après les chiffres communiqués par la commune

La diminution du nombre d'ETP ne suit pas la diminution du nombre d'agents en raison de la forte diminution des contractuels recrutés pour besoin occasionnel ainsi que de la forte diminution du nombre de saisonniers. Ces catégories d'agents étant généralement recrutées à temps non complet ou pour une partie seulement de l'année. En revanche, on observe sur la même période une forte hausse du nombre de contractuels sur postes permanents (de 11 en début de période à 16 agents en fin de période, soit une hausse de 45 %), représentant 6,36 ETP en 2010 et 11,36 ETP en 2015, soit une augmentation de près de 79 %. La commune explique cette hausse du nombre de contractuels sur postes permanents par ses difficultés à recruter des agents titulaires. Dans sa réponse, la commune complète l'information de la chambre en indiquant que le recours aux contractuels s'explique par la faiblesse du nombre de candidatures de fonctionnaires et par la situation géographique (commune de montagne en bout de vallée éloignée des grandes agglomérations) et économique de la station (commune touristique, logements rares et chers). Les reprises de services en régie (restauration scolaire et garderie auparavant gérées par des associations) opérées en 2015 et 2017 ont encore accentué la tendance à l'augmentation du nombre de contractuels sur postes permanents. Au 31 décembre 2016, la commune de Châtel compte 75 agents sur postes permanents soit, 61,5 ETP¹³.

La commune envisage cependant la poursuite de la diminution de ses effectifs par le biais du non-remplacement des agents partant en retraite, qu'elle pratique d'ores et déjà. A chaque départ, la commune s'interroge sur l'opportunité de pourvoir le poste. Un départ en retraite est prévu en 2016 ainsi qu'un en 2017. Le service RH a estimé à cinq à six les départs en retraite dans les deux années à venir, auxquels s'ajouteront des départs en mutation non prévisibles. Pour chacun de ces départs, un arbitrage sera effectué sur l'opportunité de pourvoir le poste. Cette démarche participe de l'effort général de réduction des dépenses de fonctionnement et notamment de la masse salariale.

Malgré la baisse constante de ses effectifs sur la période, la commune de Châtel se place largement au-dessus de la moyenne départementale en termes de taux d'administration avec 65 agents pour 1 000 habitants en 2016 (hors contrats aidés et stagiaires de l'enseignement) alors que le taux d'administration de la fonction publique territoriale pour le département de la

¹³ Estimation CRC.

Haute-Savoie au 31 décembre 2014 est de 27 à 31 agents pour 1 000 habitants¹⁴. Cette situation s'explique notamment par la qualité de station de sports d'hiver de la commune et par le dimensionnement de ses services en corrélation avec le surclassement démographique.

Tableau 4 : Evolution 2010-2015 de la masse salariale

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. sur période	Var. annuelle moy.
Titulaires CNRACL	1 182 872,89	1 254 624,96	1 326 319,24	1 280 191,08	1 249 115,01	1 237 886,59	4,65 %	0,91 %
Charges patronales titulaires	458 772,28	483 321,25	506 179,15	501 342,01	507 659,55	496 543,33	8,23 %	1,59 %
Sous-total titulaires	1 641 645,17	1 737 946,21	1 832 498,39	1 781 533,09	1 756 774,56	1 734 429,92	5,65 %	1,11 %
Titulaires IRCANTEC	0,00	0,00	731,56	16 482,08	17 220,73	19 423,43	NC	NC
Non titulaires	281 808,91	254 552,60	293 662,03	320 626,76	407 348,45	408 959,59	45,12 %	7,73 %
Apprentis	2 781,66	659,32	0,00	0,00	3 490,46	0,00	- 100,00 %	- 100,00 %
C.A.E.	52 514,98	46 649,11	22 147,53	10 019,22	0,00	0,00	- 100,00 %	- 100,00 %
Stagiaires enseignement	385,82	1 010,11	3 455,49	6 243,47	550,13	0,00	- 100,00 %	- 100,00 %
Agents recenseurs	0,00	6 600,80	0,00	0,00	0,00	0,00	NC	NC
Charges patronales régime général	111 877,16	117 284,00	128 330,65	144 493,32	181 638,29	182 717,10	63,32 %	10,31 %
Sous-total TNC et contractuels	449 368,53	426 755,94	448 327,26	497 864,85	610 248,06	611 100,12	35,99 %	6,34 %
Masse salariale annuelle globale	2 091 013,70	2 164 702,15	2 280 825,65	2 279 397,94	2 367 022,62	2 345 530,04	12,17 %	2,32 %

Source : tableau CRC d'après les chiffres communiqués par la commune (retraités)

Sur la période examinée, la masse salariale totale a progressé de 12 %, soit 2,32 % en variation annuelle moyenne. Cette progression globale masque de fortes disparités entre le personnel titulaire et le personnel relevant du régime général. Si la masse salariale des fonctionnaires a progressé de 5,65 % sur la période, soit seulement un peu plus de 1 % en moyenne annuelle, en revanche, la masse salariale des agents relevant du régime général de sécurité sociale, dont les contractuels, a connu une augmentation de plus de 45 % sur la période, soit près de 8 % en moyenne annuelle, passant de moins de 450 000 € en 2010 à plus de 610 000 € en 2015. Cette augmentation de la masse salariale des contractuels va de pair avec le fort accroissement des effectifs de ces agents constaté sur la même période.

Le service RH, en lien avec la direction générale des services, s'est doté de tableaux rétrospectifs et prospectifs des dépenses de personnel qui servent de base à l'élaboration du budget et effectue un suivi semestriel de la masse salariale. Toutefois, la commune ne pratique pas de véritable pilotage de la masse salariale en ce sens qu'elle ne définit pas d'objectif annuel de progression des dépenses de personnel. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune précise que « *c'est au sein de la commission des finances que le poste masse salariale est étudié et que (...) l'objectif assigné annuellement est proche du taux de progression GVT¹⁵, à nombre constant d'agents. Sous la mandature précédente et l'actuelle, la collectivité comme toutes les autres ont dû aussi faire face à des adaptations des grilles indiciaires décidées au niveau national à plusieurs reprises ainsi qu'à l'augmentation des cotisations CNRACL* ».

¹⁴ Source : rapport annuel 2016 de la DGAFP.

http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/chiffres_cles/pdf/chiffres-cles_2016.pdf.

¹⁵ GVT : glissement vieillesse technicité : augmentation annuelle de la masse salariale indépendamment des augmentations générales ou catégorielles de traitements, du fait des avancements d'échelons, des promotions de grades ou de corps ou de la progression technique des personnels en place.

2.2.2- La politique d'avancement de grade

La commune de Châtel a une politique d'avancement de ses agents, notamment d'avancement de grade, particulièrement dynamique.

Chaque année, la commune adopte une délibération pour transformer les emplois et les ouvrir au grade supérieur lorsque les agents nommés sur lesdits postes remplissent les conditions¹⁶.

Ce sont ainsi 32 avancements de grades toutes catégories confondues qui ont été accordés sur la période 2011-2015, soit une moyenne de 6 avancements de grades par an.

Selon les informations communiquées à la chambre, le maire nomme les fonctionnaires au grade d'avancement dès que ces derniers remplissent les conditions statutaires et dès lors qu'ils sont considérés comme « méritants ». Les agents sont généralement nommés sur leur poste, par transformation de leur emploi en un emploi du grade d'avancement par délibération.

La chambre rappelle en premier lieu que l'avancement de grade doit être prononcé en vue de pourvoir à un emploi vacant et de permettre à son bénéficiaire d'en exercer les fonctions, à défaut, il s'agit d'une "nomination pour ordre", qui est illégale (article 12 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ; *CE 21 juil. 2006 n°279527*). Les agents accédant à un grade d'avancement devront se voir confier des tâches et/ou responsabilités supplémentaires justifiant leur nomination audit grade.

Dans sa réponse à la chambre, la commune indique que les avancements de grade correspondent majoritairement à des régularisations de situations d'agents qui exerçaient déjà les fonctions du grade d'avancement. La commune précise que les avancements de grade sont également décidés par le maire en cas de réussite de l'agent à l'examen ou au concours. La commune considère alors ces avancements comme un juste élément de motivation des équipes et de mise en valeur des qualités professionnelles des agents qu'elle n'entend pas remettre en question. La commune précise toutefois qu'elle motivera davantage les avancements de grade, notamment dans les hypothèses de mise en cohérence des missions exercées avec le grade des agents.

En second lieu, les avancements de grade s'accompagnant généralement d'une augmentation de traitement, ils ont un effet sur l'accroissement de la masse salariale (à savoir 0,7 % de la masse salariale annuelle des titulaires). La commune devra définir plus strictement sa politique de progression des carrières des agents, notamment dans l'objectif de poursuivre la modération de la croissance des dépenses de personnel.

2.2.3- Le régime des astreintes

La commune étant une station touristique de montagne, la mobilisation des agents pour la viabilité hivernale ainsi que pour l'organisation des manifestations est importante et requiert la mise en place d'astreintes.

Par délibération en date du 7 septembre 2009, prise après avis du comité technique paritaire (dénomination de l'instance à la date de prise de la délibération), la commune a défini le régime des astreintes et des permanences applicables aux agents communaux.

¹⁶ Délibération du 15 novembre 2010 pour les avancements de grades à intervenir en 2011 ; délibération du 23 novembre 2011 pour les avancements de grade à intervenir en 2012 ; délibération du 13 novembre 2012 pour les avancements de grade à intervenir en 2013 ; délibération du 9 décembre 2013 pour les avancements de grade à intervenir en 2014 ; délibération du 19 février 2015 pour les avancements de grades à intervenir en 2015.

La délibération précitée appelle diverses observations. Tout d'abord, s'agissant des astreintes pour assurer le déneigement des voies communales, la délibération ne précise pas la période d'application dans l'année de ce type d'astreintes. Ensuite, s'agissant des astreintes pour interventions d'urgence (bâtiments, voirie, réseaux d'eau et d'assainissement), la délibération ne précise pas le type d'astreinte (par exemple, de week-end, de soirée en semaine, de semaine complète, etc.) que la commune entend mettre en œuvre. Suite au contrôle de la chambre, la commune a produit une délibération modificative adoptée le 27 décembre 2016 qui précise les périodes d'application des astreintes pour la viabilité hivernale et pour la sécurité du parking couvert ainsi que les types d'astreinte retenus (semaine complète ou week-end). S'agissant des astreintes pour l'organisation des manifestations, la délibération ne fixe pas la liste des dites manifestations ou, a minima, les périodes d'organisations des manifestations. Enfin, les emplois concernés par le régime d'astreintes sont définis de manière trop large et insuffisamment précise. La formulation de la délibération laisse supposer que tous les agents de la collectivité effectuent des astreintes, ce qui ne recouvre pas la réalité.

Il conviendra de mieux définir les services, et à l'intérieur de chaque service, les emplois (sans désigner les agents) qui peuvent être soumis à l'obligation d'astreinte.

Les montants annuels bruts versés aux agents communaux au titre de la rémunération des astreintes sont retracés dans le tableau suivant :

Tableau 5 : Evolution 2010-2015 des montants bruts d'indemnités d'astreintes versés

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variation sur la période
Montants bruts annuels en €	14 110,04	14 944,08	16 048,60	16 765,28	19 277,57	22 335,48	58,29 %

Source : tableau CRC d'après les chiffres communiqués par la commune

Sur la période, les montants d'indemnités d'astreinte versés annuellement suivent une tendance continue à la hausse (+ 58 % entre 2010 et 2015). Ces montants restent malgré tout faibles au regard de la masse salariale globale. La commune précise que l'augmentation des montants d'indemnités versés correspond à l'extension du nombre de services mobilisés au titre des astreintes.

Les astreintes rémunérées sont essentiellement effectuées par les agents des services techniques (service des eaux et voirie) ainsi que du parking souterrain (surveillance). Une astreinte, non rémunérée, est également assurée par les cadres (DGS, DGA et DST à tour de rôle) qui doivent être joignables durant ces périodes.

La gestion des astreintes est réalisée au moyen d'un tableau hebdomadaire des roulements établi par les responsables de service et transmis au service des ressources humaines pour validation.

2.2.4- L'organisation et le suivi du temps de travail

La commune a régulièrement adopté un protocole d'accord pour l'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT), en application du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat, rendu applicable à la fonction publique territoriale par l'article 1^{er} du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001.

Par délibération en date du 16 janvier 2002, après avis favorable du comité technique paritaire du centre de gestion rendu le 20 décembre 2001, le conseil municipal a mis en œuvre le protocole sur l'aménagement et la réduction du temps de travail conclu le 7 novembre 2001 entre les représentants du personnel et le maire.

Le protocole adopté est globalement satisfaisant. Il définit clairement des cycles de travail peu nombreux, applicables à tous les services communaux, dans le respect des dispositions réglementaires.

La chambre a toutefois relevé quelques points d'amélioration : la journée de solidarité instaurée par la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées n'a pas été intégrée au protocole ARTT alors même que la commune a indiqué faire respecter dans les faits l'application de la journée de solidarité aux agents selon deux modalités, en fonction du cycle de travail des agents ; deux journées de congés exceptionnels (vendredi de l'Ascension et foire de Crête) non prévus par les textes devront être soit supprimés soit intégrés dans le contingent des jours RTT des agents. Dans sa réponse à la chambre, la commune indique que ces jours de congés exceptionnels seront intégrés dans le contingent de jours RTT dès le 1^{er} janvier 2018. Il a été noté qu'aucun jour de RTT n'est accordé aux agents bénéficiant d'une autorisation de travail à temps partiel. Or, pour les agents travaillant à temps partiel, les jours de récupération au titre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail font l'objet d'une proratisation en fonction de la durée de service à temps partiel.

La commune a indiqué à la chambre que le protocole applicable depuis le mois de janvier 2002 allait être revu et mis à jour au cours du second semestre 2017 pour une application au 1^{er} janvier 2018.

Outre le protocole sur la réduction du temps de travail, la commune dispose également d'un arrêté règlementant les absences exceptionnelles pour événements familiaux ou pour garde d'enfants malades. Ce type d'absence est actuellement régi par un arrêté du maire en date du 17 octobre 2013, pris après avis du comité technique paritaire. Les durées des autorisations d'absence définies par l'arrêté précité sont globalement conformes aux durées prévues pour les fonctionnaires d'Etat et servant de référence. Cependant, les facilités horaires pour les parents le jour de la rentrée scolaire prévues chaque année par circulaire ministérielle devront être limitées aux parents d'enfants scolarisés en maternelle, élémentaire ou lors de l'entrée en sixième. La commune s'est engagée à limiter ces facilités horaires aux parents d'enfants scolarisés en maternelle, primaire et entrant en sixième. Un arrêté modificatif sera adopté en ce sens avant la rentrée 2017.

S'agissant du suivi du temps de travail, la commune fait preuve de rigueur. Jusqu'au mois de juin 2016, le suivi horaire de chaque agent était effectué au moyen d'une feuille d'heures (hebdomadaire pour les agents des services techniques et mensuelle pour les agents des autres services), remise par l'agent à son responsable de service et visée par la directrice générale des services puis enregistrée dans le logiciel E-Temps par le service des ressources humaines. Le logiciel E-Temps permettait la gestion des congés, des absences diverses et du temps de travail. Depuis le mois de juin 2016, la commune s'est dotée d'un système dématérialisé de contrôle du temps de travail avec une badgeuse par site de travail. Tous les agents, y compris les cadres, sont soumis à l'obligation de badger. Les demandes de congés et d'autorisations d'absence diverses sont également dématérialisées depuis la même date. Une chaîne de validation des demandes de congés par la hiérarchie a été définie pour chaque service.

3- LA GESTION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES

Les recettes réelles de fonctionnement de la commune représentent environ 11 M€ (budget principal) au cours de la période sous revue, ce qui est comparable à un niveau de ressources perçu par une commune de strate supérieure, c'est-à-dire une commune de 10 à 20 000 habitants, voire une commune de 20 à 40 000 habitants¹⁷.

3.1- Le processus d'élaboration et d'adoption du budget

Les différentes commissions communales définissent, dans les trois derniers mois de l'année N-1, leurs besoins, en les évaluant et établissant des priorités pour les trois ans à venir. Le travail établi par les commissions est ensuite transmis à la direction générale des services et plus particulièrement au service des finances, qui examine les propositions et les rapproche des possibilités financières de la commune. Sur la base de ces éléments, la commission des finances effectue des arbitrages, qui donnent lieu à trois allers-retours avec les autres commissions communales. La commune a fait part des difficultés qu'ont parfois les commissions à anticiper le besoin et à établir un plan d'investissement.

Le conseil municipal approuve au mois de mars ou avril, au cours d'une même séance, les comptes administratifs et comptes de gestion de l'année N-1 et les budgets primitifs de l'année N. Le résultat de l'exercice N-1 est donc directement repris dans le budget primitif de l'année N.

La commune n'a pas défini de critères permettant d'établir des priorités entre les différentes dépenses d'investissement. Les priorités sont définies et discutées annuellement par chaque commission opérationnelle puis exposées en commission des finances pour arbitrage. La priorité est généralement donnée aux travaux permettant une réduction des consommations de fluides ou une amélioration du service rendu aux usagers. Il n'existe pas d'évaluation systématique en coûts complets sur les équipements nouveaux, ce qui ne lui permet pas d'avoir une vision précise de l'impact de la mise en service desdits équipements sur le budget de fonctionnement. L'unique évaluation en coûts complets a été réalisée pour le centre aquatique (étude de faisabilité et estimation des coûts de fonctionnement). D'autres investissements importants comme le centre technique municipal n'ont pas fait l'objet d'une étude préalable des coûts de fonctionnement. La chambre relève par ailleurs que la commune ne dispose pas d'un recensement de son patrimoine à entretenir débouchant sur une planification des investissements. Hormis les vérifications périodiques obligatoires pour lesquelles le service technique établit une programmation et planifie les interventions curatives, il n'existe pas de dispositif ou d'outil de gestion du patrimoine sur la période. L'inventaire du patrimoine n'est pas complet, un travail de mise à jour a été entrepris par la commune depuis 2012 et devrait être achevé fin 2018.

La commune n'a pas opté pour la mise en œuvre des opérations d'investissement en autorisations de programme / crédits de paiement (AP/CP) et n'élabore pas de plan pluriannuel d'investissement. L'assemblée délibérante a opté pour le vote du budget par nature, au niveau du chapitre pour la section d'investissement, avec les chapitres « opérations d'équipement » de l'état III B 3.

Le processus d'élaboration du budget pourrait être amélioré sur deux points principaux. En premier lieu, les services communaux pourraient être destinataires d'éléments de cadrage budgétaire en amont (enveloppe attribuée ou pourcentage maximal d'évolution des dépenses indiqué), afin que le travail des commissions communales s'effectue dans des limites prédéfinies. En second lieu, la commune aurait intérêt à établir un plan pluriannuel

¹⁷ Direction générale des collectivités locales – « les finances des communes de plus de 10 000 habitants en 2010 ».

d'investissement compatible avec ses possibilités financières, pour avoir une vision globale des engagements d'ores et déjà pris, de ses marges de manœuvre réelles, et ne s'engager dans des projets supplémentaires qu'en parfaite connaissance de cause.

L'ordonnateur, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, s'est dit conscient des marges de progression existantes et a fait part de sa volonté d'améliorer la planification des investissements.

3.2- L'information budgétaire

3.2.1- Les orientations budgétaires

Les obligations en matière d'information budgétaire définies par la loi sont allégées pour les communes de moins de 3 500 habitants. La commune n'avait pas, au cours de la période sous revue, l'obligation d'organiser un débat d'orientation budgétaire, et n'est pas tenue depuis l'entrée en vigueur de la loi du 7 août 2015 dite loi « Notre » de présenter au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette (article L. 2312-1 du CGCT)¹⁸.

La commune élabore cependant depuis peu, essentiellement depuis 2014 du fait de la dégradation de sa situation financière, des analyses financières rétrospectives et prospectives, ainsi que des études sur des éléments particuliers (politique tarifaire, dette, etc.), qui sont principalement présentés en commission des finances. S'agissant des projets d'investissement, bien que la commune ne soit pas soumise à l'obligation d'organiser un débat d'orientation budgétaire, une présentation des projets phares et du volume des investissements envisagés est faite et donne lieu à débat en conseil municipal.

Du fait de son statut de station touristique et des enjeux financiers associés, qui sont sans commune mesure avec la majorité des communes de sa strate de référence, la commune pourrait utilement décider de se soumettre volontairement aux obligations définies par le CGCT pour les communes de plus de 3 500 habitants, et élaborer un rapport d'information au conseil municipal tel que défini à l'article L. 2312-1 du CGCT. L'élaboration de ce rapport permettrait de présenter au conseil municipal une information financière complète et harmonisée dans le temps, propre à susciter le débat.

L'ordonnateur a fait part de son intention d'élaborer, à compter de l'exercice 2018, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette et de le présenter au conseil municipal.

¹⁸ Le budget de la commune est proposé par le maire et voté par le conseil municipal. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique. Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport mentionné au deuxième alinéa du présent article comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Il est transmis au représentant de l'Etat dans le département et au président de l'établissement public de coopération intercommunale dont la commune est membre ; il fait l'objet d'une publication. Le contenu du rapport ainsi que les modalités de sa transmission et de sa publication sont fixés par décret. Les dispositions du présent article s'appliquent aux établissements publics administratifs des communes de 3 500 habitants et plus.

3.2.2- Les annexes budgétaires et les informations statistiques, fiscales et financières

En vertu de l'article L. 2313-1 du CGCT, la commune de Châtel n'est pas tenue de produire les annexes budgétaires telles que définies par ledit article, du fait de sa taille. Elle joint néanmoins des annexes à ses documents budgétaires, ce qui est une bonne pratique, dans la mesure où ces documents sont des éléments d'information à destination aussi bien des conseillers municipaux que des habitants de la commune, et ce qui est souhaitable au regard de la taille du budget de la commune et des enjeux associés.

Les annexes budgétaires de la commune mériteraient cependant d'être renseignées de manière plus complète et précise, en respectant strictement les modèles proposés par les instructions budgétaires et comptables.

La chambre observe qu'au titre des informations statistiques, fiscales et financières, la commune produit l'ensemble des ratios, à l'exception des ratios relatifs à la dette (encours de dette/population et encours de dette/recettes réelles de fonctionnement), et au coefficient de mobilisation du potentiel fiscal. Les moyennes nationales de la strate ne sont jamais renseignées. La commune a indiqué en cours d'instruction qu'il s'agissait d'un oubli, qui serait réparé désormais. Pour plus de pertinence et étant donné la taille de son budget, la commune pourrait en outre effectuer une comparaison par rapport aux moyennes nationales de sa strate de surclassement, à savoir la strate des 10 000 – 20 000 habitants.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'il remplirait dès 2017 les annexes budgétaires de manière complète, ce qui constitue une bonne pratique.

3.3- La régularité budgétaire et la fiabilité des comptes

3.3.1- Les budgets annexes

3.3.1.1- Le poids des budgets annexes dans le budget communal

La commune a créé sept budgets annexes, dont un au titre du centre aquatique à compter du 1^{er} janvier 2015. La liste exhaustive en figure dans le tableau ci-dessous :

Tableau 6 : Liste des budgets annexes

	Date de création	Nomenclature comptable appliquée
Eau et Assainissement	01.01.1991	M 49 - Service Eau Assainissement
Remontées Mécaniques	01.01.1985	M 43 - Service public de transport de voyageurs
Forêts	01.01.1986	M14
Parking	26.06.1989	M 4 - Assujettissement à TVA
Transport de Personnes	01.01.2003	M 43 - Service public de transport de voyageurs
Patrimoine	01.01.1998	M 14 - Assujettissement à TVA
Centre Aquatique	01.01.2015	M 4 - Assujettissement à TVA

Source : budgets commune

Si le choix des nomenclatures comptables appliquées par la commune n'appelle pas d'observations, en revanche le budget annexe centre aquatique aurait dû être créé dès que des écritures relatives à ce service ont été passées, et au plus tard au cours de l'exercice 2014, le centre aquatique ayant été mis en service au mois de juillet 2014. De fait, les opérations relatives au centre aquatique ont été, jusqu'au début de l'exercice 2015, enregistrées à tort sur le budget principal. L'ordonnateur a indiqué que la création tardive de ce budget annexe était due à des incertitudes sur la qualification juridique du service et la nomenclature budgétaire et comptable applicable, ainsi que sur l'assujettissement à la TVA dudit budget.

Si l'on agrège la totalité des recettes et dépenses de la commune, tous budgets confondus, il en ressort que le poids des budgets annexes dans le total est important, en particulier celui du budget annexe des remontées mécaniques.

Tableau 7 : Total budgets agrégés 2015 – compte administratif 2015

	Total budgets agrégés	dont BP	dont BA remontées mécaniques	Total BP + BA remontées mécaniques
recettes de fonctionnement	17 451 980	54,02 %	15,63 %	69,65 %
dépenses de fonctionnement	17 829 379	57,51 %	15,79 %	73,31 %
recettes d'investissement	22 590 994	9,20 %	87,95 %	97,14 %
dépenses d'investissement	18 127 222	15,34 %	77,07 %	92,41 %

Source : comptes administratifs commune

Le poids du budget annexe remontées mécaniques dans la totalité des dépenses d'investissement est particulièrement sensible au compte administratif 2015 (77 % du total), du fait d'une opération lourde en cours (liaison Super Châtel-Linga). Néanmoins, si ce poids n'est pas équivalent chaque année, il reste important sur la totalité de la période sous revue.

3.3.1.2- Une sincérité des budgets annexes à améliorer

La chambre a fait le constat que les dépenses imputées aux budgets annexes de la commune ne sont pas exhaustives.

Le coût des fonctions supports (part salaires et frais généraux) n'est en particulier pas valorisé. Ce travail a été entrepris par la commune en cours d'instruction. Un tableau a été produit, qui permet d'avoir une première évaluation relative à la part des salaires chargés des agents des fonctions supports. La commune a indiqué qu'à compter du budget primitif 2017, ces dépenses seraient imputées aux budgets annexes.

Tableau 8 : Evaluation part salaires à imputer sur les budgets annexes

	RM	centre aqua	forêts	parking	transport	eau/asst	patrimoine	total agents	total coût/agent
RH	5 %	5 %	1 %	1 %	1 %	5 %	1 %	19 %	10 066 €
comptabilité	15 %	15 %	7 %	10 %	10 %	20 %	10 %	87 %	72 593 €
direction ST	3 %	3 %	0 %	3 %	0 %	20 %	5 %	34 %	24 882 €
urbanisme et environnement	5 %	1 %	1 %	1 %	1 %	0 %	0 %	9 %	4 834 €
marché et facturation eau	5 %	1 %	0 %	0 %	15 %	20 %	1 %	42 %	17 840 €
service environnement agriculture et forêts	2 %	0	10 %	0 %	0 %	0 %	0 %	12 %	4 313 €
voirie/agent polyvalent/électricien/astreintes	5 %	2 %	0 %	2 %	1 %	8 %	2 %	20 %	7 000 €
DGS	15 %	20 %	0 %	1 %	1 %	1 %	1 %	39 %	35 010 €
logistique et suivi consommables	0 %	2 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	2 %	719 €
police (circulation et surveillance stationnement payant)	0 %	5 %	0 %	5 %	8 %	0 %	0 %	18 %	7 786 €
direction opérationnelle ST	0 %	0 %	0 %	0 %	9 %	20 %	0 %	29 %	16 720 €
planification et opérationnel terrain	0 %	0 %	0 %	0 %	2 %	10 %	0 %	12 %	5 072 €
Total	38 104 €	39 858 €	10 502 €	15 367 €	26 525 €	61 924 €	14 555 €		206 834 €

Source : données communiquées par la commune

3.3.1.3- Des subventions d'équilibre récurrentes versées aux SPIC

L'article L. 2224-1 du CGCT dispose que les budgets des SPIC exploités en régie, affermés ou concédés par les communes doivent être équilibrés en recettes et en dépenses. L'article L. 2224-2 rappelle, dans son alinéa 1, qu'il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre de ces services.

Le même article L. 2224-2 prévoit néanmoins des dérogations au strict principe d'équilibre des SPIC¹⁹ et plusieurs cas dans lesquels l'interdiction prévue au premier alinéa n'est pas applicable (en particulier dans les communes de moins de 3 000 habitants pour les services de distribution d'eau et d'assainissement).

Au cours de la période sous revue, la commune a versé de manière récurrente des subventions d'équilibre aux SPIC, comme démontré dans le tableau ci-dessous.

Tableau 9: Subventions d'équilibre versées aux SPIC

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Eau et Assainissement	418 000	431 300	100 000	238 600	435 000	200 000	100 000
Transport	300 000	454 800	609 500	917 200	443 500	427 000	475 000
Parking	68 000	122 300	114 400	133 500	120 900	123 700	146 800
Centre Aquatique	0	0	0	0	0	1 520 100	1 551 700
Total	786 000	1 008 400	823 900	1 289 300	999 400	2 270 800	2 273 500

Source : comptes administratifs

La subvention d'équilibre versée par le budget principal au budget annexe eau et assainissement n'appelle pas de commentaire particulier, eu égard aux règles rappelées ci-dessus.

Pour les subventions versées aux budgets annexes transport, parking et centre aquatique, en revanche, la commune doit faire apparaître à peine de nullité, dans les délibérations présentées en conseil municipal, les motifs justifiant le versement de telles subventions, les modalités de calcul et de versement des subventions, ainsi que les exercices concernés. En tout état de cause, le versement d'une subvention à un SPIC ne peut être la simple compensation d'un déficit d'exploitation et ce versement doit revêtir un caractère exceptionnel.

D'une part, des subventions d'équilibre ont été versées de manière très récurrente au cours de la période sous revue, comme démontré dans le tableau ci-dessus, ce qui pose la question de l'équilibre structurel de ces SPIC et en particulier celle de la tarification appliquée. D'autre part, les délibérations prises en conseil municipal et communiquées à la chambre ne motivent pas toujours précisément le versement des subventions, ni n'en détaillent le calcul²⁰, alors que les exigences du service public conduisant la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement doivent être précisément énoncées.

¹⁹ 1°lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;2°lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;3°lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

²⁰ Voir à titre d'exemple les délibérations prises pour le versement de subventions d'équilibre au budget centre aquatique en 2015 et 2016 et au budget parking en 2015 et 2016.

L'ordonnateur a indiqué, en réponse aux observations de la chambre, que la subvention versée au budget annexe transport résulte de la volonté de la commune de proposer un service gratuit aux usagers, ce qui fait partie intégrante de la stratégie commerciale de la station. Par ailleurs, la subvention versée au budget annexe parking est la conséquence de l'activité saisonnière de celui-ci, qui ne permet pas d'atteindre l'équilibre. Une réflexion sur la politique tarifaire de ces services sera menée, pour tendre vers l'équilibre.

Enfin, une erreur d'imputation desdites subventions a été relevée. La commune impute aujourd'hui la dépense sur un compte 65738²¹ (« subventions de fonctionnement autres organismes publics ») au budget principal et la recette sur un chapitre 74 (subventions d'exploitation) dans les budgets annexes. S'agissant d'une subvention par nature exceptionnelle, l'inscription devrait s'effectuer en dépense sur le compte 674 du budget principal et en recette sur le compte 774 du budget annexe concerné. Cette erreur d'imputation a été rectifiée par l'ordonnateur pour l'exercice 2017.

3.3.2- L'exécution budgétaire

Les taux d'exécution budgétaire permettent d'apprécier la qualité et la fiabilité des prévisions budgétaires. Pour ce qui concerne le budget principal, ils s'établissent comme suit :

Tableau 10 : Taux d'exécution budget principal

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	moyenne
Dépenses réelles de fonctionnement	94,3 %	95,0 %	96,9 %	97,4 %	93,8 %	97,5 %	95,8 %
Recettes réelles de fonctionnement	105,4 %	126,0 %	100,3 %	100,9 %	100,9 %	103,4 %	106,2 %
Dépenses d'équipement	55,0 %	60,8 %	66,5 %	54,2 %	73,1 %	70,6 %	63,4 %
Recettes d'équipement	18,8 %	56,8 %	58,0 %	70,6 %	90,2 %	68,4 %	60,5 %

Source : comptes administratifs (mandaté hors restes à réaliser)

Il est à noter au cours de la période une amélioration du taux d'exécution des dépenses de fonctionnement. Pour la section d'investissement, la qualité des prévisions, en dépenses et en recettes, médiocre en début de période, tend à s'améliorer.

Sur le budget annexe remontées mécaniques, les mêmes constats peuvent être reproduits, si ce n'est que le taux d'exécution en matière de dépenses d'équipement est particulièrement volatile sur la période et peu satisfaisant puisqu'il s'établit à une moyenne de 43,4 %.

Tableau 11 : Taux d'exécution budget annexe remontées mécaniques

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	moyenne
Dépenses réelles d'exploitation	96,3 %	97,0 %	96,5 %	96,0 %	92,4 %	88,2 %	94,4 %
Recettes réelles d'exploitation	99,4 %	100,2 %	102,1 %	99,9 %	103,7 %	99,6 %	100,8 %
Dépenses d'équipement	25,9 %	62,4 %	51,2 %	23,3 %	24,0 %	73,4 %	43,4 %
Recettes d'équipement	57,8 %	84,6 %	88,3 %	100,0 %	0,0 %	82,0 %	68,8 %

Source : comptes administratifs (mandaté hors restes à réaliser)

Alerté par la chambre sur ce point, l'ordonnateur s'est dit conscient du fait qu'il existait une marge d'amélioration dans la qualité des prévisions budgétaires.

²¹ Voir à titre d'exemple l'extrait du grand livre communal pour l'exercice 2015.

3.3.3- Le délai global de paiement

La réglementation en vigueur²² impose de régler les créanciers de la commune dans un délai global de paiement de 30 jours maximum (délais de l'ordonnateur et du comptable inclus), de la date de réception par la commune de la demande de paiement jusqu'à la mise en paiement par le comptable. Au-delà des 30 jours, des intérêts moratoires courent de plein droit au bénéfice du titulaire ou du sous-traitant.

En vertu des informations communiquées par le comptable (exercices 2014 à 2016 disponibles), le délai global de paiement moyen de la commune se situe au-delà du délai réglementaire des 30 jours pour les exercices 2014 et 2015 sur le budget principal et passe en-dessous des 30 jours en 2016.

Tableau 12 : Délai global de paiement – budget principal

	2014	2015	2016
En nb de jours	35,76	42,08	28,83

Source : éléments transmis par le comptable de la commune

Au cours de l'exercice 2015, le délai global de paiement moyen est très au-dessus des 30 jours pour l'ensemble des budgets (budget annexe patrimoine excepté), il atteint plus de 61 jours pour le budget annexe remontées mécaniques et pour le budget annexe transport. Ce constat est à mettre en relation avec les difficultés de trésorerie rencontrées par la commune, qui seront évoquées ci-après. Or, aucun montant n'est enregistré sur le compte 6711 (« intérêts moratoires sur marchés de travaux ou d'entretien ») au budget principal, non plus que sur les comptes 671 des budgets annexes concernés, alors que le paiement d'intérêts moratoires est de droit.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué qu'elle s'attacherait désormais à liquider les intérêts moratoires lorsqu'ils sont dus, tout comme à appliquer les pénalités de retard contractuellement prévues.

3.3.4- La comptabilité d'engagement

La commune pratique l'engagement des dépenses. La vérification de la disponibilité des crédits et l'engagement comptable sont centralisés au service financier. La chambre a procédé à une vérification, par sondage, de la sincérité des restes à réaliser, notamment en recettes d'investissement et n'a pas identifié de problème particulier.

3.3.5- Le rattachement des charges et produits à l'exercice

En vertu des dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14, le rattachement des charges et produits à l'exercice n'est obligatoire que pour les communes de 3 500 habitants et plus. La commune de Châtel n'est pas soumise à cette obligation.

En revanche, le rattachement est obligatoire dans le cadre des budgets annexes soumis à l'instruction budgétaire et comptable M4, à savoir les services publics industriels et commerciaux. La commune n'a mis en place le rattachement des charges et produits à l'exercice pour les budgets annexes soumis à l'instruction M4 que tardivement, par délibération du 13 octobre 2015. Cette délibération fixe par ailleurs un seuil minimum de rattachement à 1 000 €, et prévoit de ne pas appliquer le rattachement aux dépenses de fluides, abonnements et contrats de maintenance lorsque leur facturation sur l'exercice correspond à 12 mois de fonctionnement.

²² Décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de commande publique et circulaire du 15 avril 2013 d'application dans le secteur public local et hospitalier.

3.3.6- Les immobilisations

Le compte « immobilisations en cours » (compte 23) doit être régulièrement apuré au profit des comptes d'immobilisations 20 et 21. L'analyse des comptes 20, 21 et 23 fait ressortir le fait que la commune n'apure pas régulièrement le compte 23.

Tableau 13 : Evolution des comptes 20, 21 et 23

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
cpte 20	1 054 471	1 302 029	1 478 877	914 873	1 209 686	1 191 356
cpte 21	27 686 174	27 493 534	29 674 165	29 468 873	44 017 348	30 305 457
cpte 23	26 889 478	29 363 740	31 627 565	34 364 038	36 814 879	35 716 672

Source : comptes administratifs

L'instruction budgétaire et comptable M14 prévoit par ailleurs que les immobilisations appartenant à une collectivité mais affectées, mises à disposition dans le cadre d'un transfert de compétences, ou encore affermées ou concédées, sont comptabilisées au compte 24. Or, aucun montant n'est enregistré sur le compte 241 du budget communal, alors que des immobilisations sont affermées notamment dans le cadre du contrat liant la commune à la SAEM sports et tourisme pour l'exploitation des remontées mécaniques. La commune doit se rapprocher du comptable pour identifier les immobilisations concernées et passer les écritures correspondantes.

La commune a indiqué dans sa réponse que la régularisation des écritures comptables relatives aux immobilisations serait réalisée au cours de l'exercice 2017.

3.3.7- Les amortissements

L'amortissement des immobilisations est non obligatoire pour les communes de moins de 3 500 habitants, à l'exception de l'amortissement des subventions d'équipement versées²³. En revanche, l'amortissement des immobilisations est obligatoire pour les budgets annexes relatifs à des SPIC et ce, quelle que soit la taille de la collectivité.

La commune a fourni des délibérations relatives à l'amortissement de subventions d'équipement versées avant la période de contrôle. En ce qui concerne les SPIC faisant l'objet de budgets annexes, la commune a fixé des durées d'amortissement pour les services eau et assainissement, remontées mécaniques et transport de personnes. Les durées d'amortissement fixées pour les deux premiers budgets n'appellent pas de commentaire particulier, car elles sont conformes à l'instruction M4. Pour le budget transports, la durée d'amortissement des véhicules est fixée à 5 ans, alors que la référence donnée par l'instruction budgétaire et comptable est de 15 ans pour les autobus. La commune justifie ce choix par le fait que les bus en montagne subissent des détériorations importantes en raison des conditions climatiques, de la topographie et des conditions de circulation (salage des routes l'hiver).

Pour le budget annexe parking, une délibération fixait une durée d'amortissement de 30 ans pour les bâtiments sans mentionner d'autres types d'immobilisations. L'ordonnateur a fait savoir à la chambre que les durées d'amortissement de l'ensemble des biens rattachés à ce budget avaient été définies par délibération du 6 juillet 2017.

Pour le budget annexe centre aquatique, la commune a choisi de ne pas pratiquer d'amortissement, étant donné que le titulaire du contrat de partenariat a une obligation d'entretien. Cependant, la commune doit s'assurer que les opérations de gros entretien et renouvellement prévues dans le contrat sont de nature à conserver au bien sa valeur d'origine

²³ Voir alinéas 27 et 28 de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.

sur la durée du contrat, faute de quoi elle devrait prendre en compte l'obsolescence réelle de l'équipement en fin de contrat, et, pour ce faire, prévoir l'amortissement du bien.

4- LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE

L'analyse a été centrée sur le budget principal de la commune. Sauf exception signalée, l'étude porte exclusivement sur ce périmètre.

4.1- L'autofinancement

4.1.1- L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement

4.1.1.1- L'excédent brut de fonctionnement

L'excédent brut de fonctionnement (EBF), qui s'obtient par la différence entre les produits de gestion et les charges de gestion, évolue à la hausse entre 2010 et 2015, passant de 3,4 M€ en début de période à 3,7 M€ en fin de période sous revue. L'EBF augmente de 8 % entre 2010 et 2015, soit + 2 % en variation annuelle moyenne.

Tableau 14 : Evolution de l'EBF sur la période 2010-2015

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	7 142 889	6 688 041	6 806 930	6 446 069	6 601 564	6 909 093
+ Ressources d'exploitation	335 423	486 206	989 821	1 027 193	1 214 435	1 168 979
= Produits "flexibles" (a)	7 478 311	7 174 247	7 796 751	7 473 262	7 816 000	8 078 072
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 901 573	1 997 323	1 888 256	1 843 724	1 757 334	1 590 115
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	4 215	263 019	138 434	134 826	54 603	- 19 174
= Produits "rigides" (b)	1 905 788	2 260 342	2 026 690	1 978 550	1 811 937	1 570 941
= Produits de gestion (a+b = A)	9 384 099	9 434 589	9 823 440	9 451 812	9 627 936	9 649 013
Charges à caractère général	1 926 481	1 823 437	2 400 470	2 836 419	2 434 585	2 168 798
+ Charges de personnel	2 026 412	2 200 861	2 264 671	2 285 294	2 367 414	2 310 357
+ Subventions de fonctionnement	1 337 544	1 344 180	1 389 269	1 364 866	1 530 362	1 220 674
+ Autres charges de gestion	679 650	719 276	783 608	245 191	264 750	267 319
= Charges de gestion (B)	5 970 087	6 087 754	6 838 018	6 731 769	6 597 111	5 967 148
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	3 414 012	3 346 835	2 985 422	2 720 043	3 030 825	3 681 865
<i>en % des produits de gestion</i>	36,0 %	35,5 %	30,4 %	29,0 %	31,5 %	38,0 %

Source : tableau CRC avec retraitements

Après retraitement (les subventions aux SPIC ont été soustraites du montant des subventions de fonctionnement auxquelles la commune les impute irrégulièrement), il apparaît que les charges globales de gestion augmentent fortement jusqu'en 2012 avant de connaître une correction de trajectoire dès 2013, accentuée à partir de 2015, dans un contexte général de dégradation des finances communales. Les charges de personnel et les charges à caractère général continuent à progresser sensiblement sur la période. Dans le même temps, les produits de gestion évoluent à la hausse de seulement 3 %. L'EBF représentait 36 % des produits de gestion en 2010 et a atteint 38 % en 2015. La commune a pris conscience d'un possible effet de ciseaux entre les dépenses et les recettes. L'effort amorcé en 2015 doit être poursuivi pour permettre à la commune de reconstituer son autofinancement.

4.1.1.2- La capacité d'autofinancement

Sur la période de contrôle, la capacité d'autofinancement (CAF) brute se dégrade, passant de 2,2 M€ en 2010 à moins de 850 000 € en 2015, soit une baisse de 60 % sur la période 2010-2015 en raison du très fort accroissement des subventions versées aux services publics industriels et commerciaux (SPIC) que sont l'eau et l'assainissement, les transports, les parkings et le centre aquatique. En 2016, la CAF se rétablit légèrement. A compter de l'exercice 2013, la CAF brute ne permet plus de couvrir l'annuité en capital de la dette.

Tableau 15 : Evolution de la CAF brute 2010-2016

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	3 414 012	3 346 835	2 985 422	2 720 043	3 030 825	3 681 865	3 747 095
+/- Résultat financier (réel seulement)	- 487 399	- 425 389	- 385 823	- 473 195	- 913 589	- 577 920	- 530 657
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	- 786 000	- 1 008 400	- 823 900	- 1 289 300	- 999 400	- 2 270 800	- 2 273 500
+/- Autres produits et charges excep. réels	44 580	19 329	68 992	49 222	48 016	15 435	161 067
= CAF brute	2 185 193	1 932 375	1 844 691	1 006 770	1 165 852	848 580	1 104 005
en % des produits de gestion	23,3 %	20,5 %	18,8 %	10,7 %	12,1 %	8,8 %	11,4 %

Source : tableau CRC avec retraitements

S'agissant de la CAF nette ou disponible, elle se dégrade également très fortement entre 2010 et 2015 pour devenir négative à compter de l'exercice 2013. Cela provient de l'effet combiné de la contraction de la CAF brute et de l'accroissement de l'annuité en capital de la dette. On observe que la CAF nette reste négative en 2016 mais dans une moindre mesure.

Tableau 16 : Evolution de la CAF nette 2010-2016

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
CAF brute	2 185 193	1 932 375	1 844 691	1 006 770	1 165 852	848 580	1 104 005
- Annuité en capital de la dette	1 160 243	1 131 584	1 092 587	1 230 108	1 604 479	1 235 038	1 174 807
= CAF nette	1 024 950	800 792	752 104	- 223 338	- 438 627	- 386 458	- 70 802

Source : tableau CRC avec retraitements

4.1.2- Les recettes de fonctionnement et leur évolution

4.1.2.1- Les recettes fiscales

Tableau 17 : Evolution du produit des principales ressources fiscales

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne	Evolution sur la période
Impôts locaux nets des restitutions	5 590 160	5 244 571	5 380 353	4 897 506	5 059 800	5 238 058	- 1,3 %	- 6,30 %
+ Taxes sur activités de service et domaine Dont taxe de séjour	1 099 464 241 783	978 427 214 562	990 665 206 906	1 321 076 259 872	1 122 255 241 107	1 182 422 258 541	1,5 % NC	7,55 % NC
+ Taxes sur activités industrielles	120 348	140 066	165 701	124 674	168 008	116 691	- 0,6%	- 3,04 %
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	14 592	15 312	16 016	16 608	17 168	17 584	3,8 %	20,50 %
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	318 325	309 666	254 194	86 204	234 333	354 338	2,2 %	11,31 %
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	7 142 889	6 688 041	6 806 930	6 446 069	6 601 564	6 909 093	- 0,7 %	- 3,27 %

Source : tableau CRC

Sur la période 2010-2015, les ressources fiscales propres de la commune de Châtel ont diminué de manière continue (- 3,3 % au global sur la période). Les impôts locaux (trois taxes ménages + CFE), qui ont le plus fort rendement, ont vu leur produit diminuer de plus de 6 % sur la période. Seul le produit des taxes liées à l'environnement (+ 20,5 %) et des droits de mutation à titre onéreux²⁴ (+ 11 %) augmente fortement entre 2010 et 2015, ce qui traduit le dynamisme de l'immobilier et de la construction à Châtel. Toutefois, celui-ci reste marginal parmi les ressources fiscales communales. Les taux de la taxe de séjour ont été revus à la hausse avec une application au 1^{er} octobre 2015. Cette nouvelle tarification devrait produire ses effets sur l'exercice 2016 avec un produit supplémentaire attendu de 200 000 €.

Pour 2015, le montant des recettes fiscales (3 taxes « ménages »²⁵) par habitant s'élève à 4 130 € pour la commune de Châtel, soit près de 10 fois le montant moyen de recettes fiscales des communes de la strate 500 à 2 000 habitants. Le montant moyen par habitant des recettes fiscales de Châtel est également très supérieur au montant constaté dans les communes de sa strate de surclassement (10 000 à 20 000 habitants) pour lesquelles il est de 672 € par habitant en moyenne²⁶.

Plusieurs facteurs viennent expliquer les baisses de recettes fiscales constatées en 2011 puis en 2013. A compter de l'exercice 2011, une première diminution des recettes fiscales provient de la réforme de la fiscalité sur les entreprises décidée en 2010 et ayant abouti à une diminution de cette source de recettes pour les communes.

Les taux des quatre taxes locales ont été abaissés à compter de l'exercice 2013 et ont été maintenus au même niveau jusqu'à l'exercice 2015 inclus, avant d'être très légèrement relevés à compter de l'exercice 2016. Au 1^{er} janvier 2013, la commune de Châtel a intégré la communauté de communes de la Vallée d'Abondance (2CVA), groupement à fiscalité additionnelle. Afin de neutraliser l'impact de la fiscalité intercommunale pour les ménages et les entreprises, le conseil municipal, par délibération du 28 mars 2013, a décidé de diminuer le taux des quatre taxes principales à due concurrence du montant de la fiscalité additionnelle nouvellement appliquée. Cette décision a entraîné pour la commune une perte de recettes fiscales de l'ordre de 451 k€ par an sur les trois exercices²⁷.

Tableau 18 : Evolution des taux d'imposition votés sur 2010-2016

en %	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Taux taxe habitation	22,82	29,63	29,63	26,11	26,11	26,11	26,72
Taux taxe foncière propriétés bâties	21,53	21,53	21,53	18,97	18,97	18,97	19,6
Taux taxe foncière propriétés non bâties	92,51	97	97	85,47	85,47	85,47	87,47
Taux CFE	21,97	27,78	27,78	24,48	24,48	24,48	25,26

Source : états n° 1259 de la commune

La chambre observe que la commune a procédé à une diminution de ses taux d'imposition au moment même où sa CAF nette devenait négative.

²⁴ La taxe communale additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux prévue par l'article 1584 du code général des impôts est perçue par la commune de Châtel, bien que comptant moins de 5 000 habitants, en tant que station de tourisme au sens du code du tourisme.

²⁵ Taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti et taxe sur le foncier non bâti.

²⁶ Produit moyen par habitant des 3 taxes « ménages » en 2015 : 431,25 € par habitant pour la strate communes de 500 à 2 000 habitants et 672,25 € par habitant pour la strate 10 000 à 20 000 habitants (source : DGCL « les finances des collectivités locales en 2016 », chiffre DGFIP, calculs DGCL). http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/ofl2016_13.pdf.

²⁷ Chiffre obtenu en appliquant les taux de fiscalité votés en 2012 (avant la baisse des taux) aux bases d'imposition effectives déterminées pour chaque exercice de la période 2013-2015 telles que mentionnées dans les états 1259 de la commune et en comparant le chiffre obtenu aux recettes fiscales réelles de chacun des exercices retenus.

Sur la période contrôlée, les bases taxables ont évolué comme suit :

Tableau 19 : Evolution des bases des quatre taxes communales sur 2010-2016

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 prévision	Evol. 2010- 2015	Var. ann. Moy. 2010- 2015
Bases taxe habitation	9 082 501	9 282 870	9 528 936	9 863 772	10 229 174	10 431 831	10 673 000	15 %	2,81 %
Bases taxe foncière propriétés bâties	6 662 043	6 870 680	7 082 432	7 267 880	7 338 491	7 668 085	7 881 000	15 %	2,85 %
Bases taxe foncière propriétés non bâties	60 196	63 052	66 556	66 496	65 050	66 380	66 800	10 %	1,98 %
Bases CFE	2 657 527	2 815 218	2 801 331	2 865 974	3 084 956	3 111 410	3 066 000	17 %	3,20 %

Source : Etats n° 1259 de la commune

Avec une évolution globale de 15 % sur la période 2010-2015, soit près de 3 % en variation annuelle moyenne, les bases taxables de la commune sont dynamiques et auraient permis à Châtel d'accroître efficacement ses ressources fiscales.

En diminuant volontairement les taux de fiscalité, la commune s'est privée de recettes et a ainsi contribué à dégrader sa situation financière (cf. développements infra).

4.1.2.2- Les dotations

Les ressources institutionnelles (dont la dotation globale de fonctionnement) ont fortement diminué sur la période (de plus de 16 % entre 2010 et 2015) de même que les versements de fiscalité par l'intercommunalité et l'Etat, devenus négatifs à compter de l'exercice 2015 sous les effets conjugués de la diminution du FNGIR²⁸ et de l'augmentation du FPIC à compter de 2012. Sur la période, le produit des dotations s'est contracté de 334 850 € (- 18 %).

Tableau 20 : Evolution des ressources institutionnelles et des versements de l'intercommunalité

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne	Var. sur période
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 901 573	1 997 323	1 888 256	1 843 724	1 757 334	1 590 115	- 3,5 %	- 16,4 %
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	4 215	263 019	138 434	134 826	54 603	-19 174	N.C.	N.C.
Dont contribution au FPIC	-	-	72 691	79 734	159 957	233 734	47,6 %	221,5 %
Total produits "rigides"	1 905 788	2 260 342	2 026 690	1 978 550	1 811 937	1 570 941	- 3,8 %	- 17,6 %

Source : tableau CRC

²⁸ Fonds National de Garantie Individuelle des Ressources : mécanisme de compensation institué afin de garantir, pour chaque collectivité territoriale, une compensation à l'euro près des pertes de ressources, engendrées par la suppression de la taxe professionnelle. Le FNGIR vient en complément de la dotation forfaitaire de compensation de la réforme de la taxe professionnelle.

La baisse des dotations s'est poursuivie en 2016 et 2017. La contribution de la commune au FPIC a connu une forte évolution en 2016 par rapport à 2015 (contribution fixée à 342 483 € pour 2016, soit + 108 749 €) avant de décroître en 2017 (227 000 €) sous l'effet de la création d'une intercommunalité plus large au 1^{er} janvier 2017 (fusion de la 2CVA et de la communauté de communes du pays d'Evian pour former la communauté de communes pays d'Evian - vallée d'Abondance).

4.1.2.3- Les produits d'exploitation

Les produits d'exploitation de la commune de Châtel (produits des domaines, prestations de service, revenus locatifs, etc.) ont plus que triplé sur la période. Toutefois, cette augmentation de produit apparente doit être nuancée. La forte hausse des ressources d'exploitation à compter de l'exercice 2012 s'explique essentiellement par la prise en compte dans le budget général de recettes qui étaient comptabilisées précédemment sur des budgets annexes ou qui auraient dû être comptabilisées dans un budget annexe. Il en va ainsi des frais de secours sur pistes dont les recettes étaient comptabilisées à tort sur le budget annexe « Remontées mécaniques » jusqu'en 2011 (pour un montant de 360 000 € annuel environ) et qui ont été imputées dans le budget général (au compte « travaux, études et prestations de services ») à compter de l'exercice 2012 en tant qu'ils relèvent de la police administrative. De même s'agissant de la redevance d'occupation du domaine due par l'exploitant du centre aquatique (162 500 € en 2014) qui a temporairement été comptabilisée dans le budget général (exercice 2014) dans l'attente de la création du budget annexe « centre aquatique ».

Tableau 21 : Evolution des ressources totales d'exploitation sur la période

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moy.	Evol. Sur la période
Ressources d'exploitation	335 423	486 206	989 821	1 027 193	1 214 435	1 168 979	28,4%	248,51%

Source : tableau CRC

A compter de l'exercice 2015, certaines catégories de recettes d'exploitation ont cependant connu une hausse réelle. La tarification des services sociaux (restauration scolaire notamment) a été réévaluée. Les excédents des budgets annexes « Patrimoine immobilier » et « forêts » (comptabilité M14) ont été reversés au budget général. L'excédent du budget annexe « Patrimoine » s'élevait à 51 850 €. S'agissant du budget annexe « forêts », l'excédent de fonctionnement constaté en 2015 (+ 100 000 €) provient de la vente de coupes de bois réalisées dans le cadre des travaux de la liaison « Super Châtel-Linga » et ce produit exceptionnel ne devrait donc pas se reproduire sur les exercices suivants. Pour 2015, les ressources d'exploitation représentent seulement 12,11 % du total des produits de gestion alors que les recettes fiscales s'élèvent à 71,6 % des ressources d'exploitation de la commune. Les marges sur ressources d'exploitation sont relativement limitées.

4.1.3- Les charges de gestion et leur évolution

4.1.3.1- Les charges à caractère général

Les charges à caractère général augmentent au global de plus de 12 % sur la période et de 2,4 % en variation annuelle moyenne mais leur évolution est très variable.

Tableau 22 : Evolution 2010-2015 des principaux postes de charges à caractère général²⁹

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol. sur période	Variation annuelle moyenne
Charges à caractère général	1 926 481	1 823 437	2 400 470	2 836 419	2 434 585	2 168 798	12,58 %	2,40 %
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	636 695	670 779	675 594	697 958	647 740	536 861	- 15,68 %	- 3,35 %
<i>Dont entretien et réparations</i>	329 202	366 578	380 216	496 252	313 985	283 332	- 13,93 %	- 2,96 %
<i>Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	0	0	157 070	184 042	170 310	211 673	NC	NC
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	237 118	226 428	264 773	329 645	384 977	363 441	53,27 %	8,92 %
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	192 254	77 449	229 788	349 125	203 003	117 236	- 39,02 %	- 9,42 %
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	489	4 786	189 149	212 508	198 780	211 978	NC %	NC %
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	182 281	130 871	125 974	130 378	131 580	133 317	- 26,86 %	- 6,06 %
En % des produits de gestion	20,5	19,3	22,8	28	23,4	20,3	NC	NC

Source : Tableaux CRC

L'analyse des principaux postes de charges montre des évolutions très importantes. L'ordonnateur a fourni des éléments d'explication à ces hausses. Sur le poste « contrats de prestations de services », la hausse (+ 64 871 € entre 2012 et 2013) provient notamment des coûts de transport et de traitement des déchets en Suisse qui ont augmenté parallèlement aux tonnages collectés, ainsi que de la fourniture de repas pour les cantines scolaires qui ont fait l'objet d'un marché passé avec une association à compter du mois de septembre 2012 (cantine précédemment gérée dans le cadre d'une délégation de service public). Sur le poste « publicité, publications et relations publiques », la hausse provient notamment de la prestation assurée par une société de régie publicitaire de média pour la mise en œuvre de Châtel TV (chaîne de télévision retransmise également sur internet), prestation pérenne jusqu'en 2016, ainsi que de l'organisation de divers événements culturels et sportifs en collaboration avec l'office de tourisme et la SAEM Sports et Tourisme délégataire des remontées mécaniques.

Sur le poste « transports collectifs et de biens », la chambre relève que l'augmentation très significative enregistrée à compter de l'exercice 2012 correspond essentiellement aux transports sanitaires dans le cadre des secours sur pistes (par ambulance ou hélicoptères), qui ont été imputés au budget général à compter de 2012 alors qu'ils l'étaient irrégulièrement au budget annexe « remontées mécaniques » auparavant. Dans une moindre mesure, la hausse provient également, à compter de 2014, du coût des transports des scolaires vers le centre aquatique.

4.1.3.2- Les charges de personnel

Les charges de personnel représentent 28 % des charges de gestion en 2015, ce qui est faible pour une commune. Ceci s'explique notamment par le fait que de nombreux services n'étaient pas gérés directement par la commune sur la période (par exemple, la restauration scolaire et

²⁹ Le total des charges à caractère général n'est pas égal à la somme des sept postes de charges sélectionnés.

la garderie gérées par des associations). Néanmoins, les charges totales de personnel ont évolué de 14 % sur la période, soit 2,7 % en variation annuelle moyenne. La commune estime, dans sa réponse à la chambre, que les reprises en régie opérées en décembre 2015 pour la restauration scolaire et en janvier 2017 pour la garderie, auront un impact modéré sur la progression de la masse salariale (+ 22 200 € en coût net, compte tenu des recettes d'exploitation du service qui seront également transférées à la commune). Toutefois, selon les chiffres actualisés communiqués par la commune en réponse à l'observation de la chambre, un montant de 279 200 € d'augmentation brute de la masse salariale est directement lié à la reprise en régie de la garderie.

Tableau 23 : Evolution 2010-2015 des charges de personnel

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. ann. Moy.	Evol. sur la période
Rémunération du personnel titulaire	1 182 838	1 253 786	1 326 043	1 295 845	1 259 660	1 250 579	1 %	6 %
Rémunération du personnel non titulaire	282 683	261 554	296 793	326 749	407 221	407 880	8 %	44 %
Autres rémunérations (apprentis et contrats aidés)	55 157	47 309	22 148	10 020	3 173	0	- 51 % ³⁰	- 94 % ³¹
Rémunération du personnel hors atténuation de charges	1 520 678	1 562 649	1 644 984	1 632 614	1 670 054	1 658 459	2 %	9 %
Atténuation de charges	112 098	30 597	93 908	86 102	80 294	70 196	- 9 %	- 37 %
Rémunération du personnel (a)	1 408 580	1 532 052	1 551 076	1 546 512	1 589 760	1 588 263	2 %	13 %
Charges sociales (b)	577 223	632 931	674 168	694 761	731 577	677 368	NC	17 %
Autres charges de personnel (c)	40 609	35 878	39 427	44 021	46 077	44 726	NC	10 %
Charges totales de personnel (a+b+c)	2 026 412	2 200 861	2 264 671	2 285 294	2 367 414	2 310 357	3 %	14 %

Source : Tableau CRC

La chambre observe que les rémunérations du personnel titulaire ont connu une hausse de 6 % sur la période, soit une hausse limitée à 1 % par an en moyenne grâce notamment au non remplacement partiel d'agents partant en retraite ou en mutation. En revanche, les rémunérations du personnel contractuel ont augmenté de 44 % sur 2010-2015, soit 8 % de hausse annuelle moyenne. La commune indique plusieurs éléments d'explication à cette hausse. En premier lieu, la création de services pour lesquels la commune n'a reçu aucune candidature de fonctionnaire (création de la vieille douane en 2012, de l'accueil de loisir en 2014) ou la reprise du personnel associatif lors de la reprise en régie du service de restauration scolaire au 1^{er} décembre 2015 (deux agents repris puis un agent supplémentaire recruté en 2016). En second lieu, depuis 2013 également, onze agents titulaires ayant quitté la collectivité (départ en retraite ou mutation) ont été remplacés par des agents non titulaires. Alors même que la commune a renoncé aux recrutements d'agents contractuels saisonniers sur certaines fonctions (piscine, patinoire, caissier parking, sentiers et déneigement), les recrutements de contractuels en lieu et place de fonctionnaires sur des postes permanents ont entraîné la forte hausse du poste rémunération des non titulaires constatée. Pour 2017, la commune prévoit le recrutement d'un nombre plus important de saisonniers mais indique qu'ils seront occupés pour des durées moindres que les années précédentes, ce qui permettra de maintenir la masse salariale des saisonniers à un niveau constant.

³⁰ Evolution sur 2010-2014.

³¹ Evolution sur 2010-2014.

4.1.3.3- Les autres charges

La commune de Châtel octroie d'importantes subventions de fonctionnement à divers organismes, ce qui constitue un poste de charges significatif.

La subvention versée à l'office de tourisme associatif représente l'essentiel du montant de subvention versé aux associations communales, soit en moyenne 80 % sur la période. Les subventions aux associations ont toutes été fortement réduites à compter de 2015 en raison de la volonté de la commune de réduire ses dépenses de fonctionnement. Entre 2014 et 2015, le montant global de subventions aux associations a ainsi été réduit de 20 %. La subvention versée à l'association Châtel Tourisme (office de tourisme) s'élevait à 1 104 000 € en 2014 et a été réduite à 1 000 000 € pour 2015, soit une baisse de 9 %. Elle reste, malgré cette diminution, la plus importante subvention versée par la commune.

En 2016, la commune de Châtel n'a pas poursuivi la baisse mais a maintenu les subventions à leur niveau de 2015 pour les principales associations.

Tableau 24 : Evolution 2010-2015 des subventions de fonctionnement

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne	Evolution sur période
Subventions aux personnes de droit privé (associations et OT notamment)	1 333 544	1 340 180	1 385 269	1 358 366	1 338 648 ³²	1 213 174	- 2 %	- 9 %

Source : tableau CRC avec retraitements

4.2- Les investissements

4.2.1- Le volume des investissements réalisés sur la période

Sur la période 2010-2015, la commune de Châtel a investi plus de 20 M€, soit 3,35 M€ en moyenne annuelle. Ce niveau d'investissement est sans comparaison avec les communes de même strate. Châtel étant une commune touristique support de station de sports d'hiver, ses équipements et son niveau d'investissement sont surdimensionnés par rapport à sa population légale.

Les investissements de la commune de Châtel s'élèvent à 2 792 € par habitant et par an en moyenne sur la période. Ce chiffre doit être rapproché du montant de dépenses d'investissement des communes supports de stations de sports d'hiver ayant une population comprise entre 500 et 2 000 habitants qui a été établi pour 2010³³ à 1 815 € par an et par habitant. Châtel a donc un niveau d'investissement 1,5 fois supérieur aux communes comparables.

Le tableau ci-après montre les investissements réalisés par la commune sur la période de contrôle pour le seul budget principal.

³² Montant retraité : le montant de la compensation pour contraintes de service public versée au centre aquatique a été soustrait du montant des subventions aux associations pour 2014 auquel il avait été imputé dans l'attente de la création du budget annexe « centre aquatique ».

³³ Chiffres établis par la DGCL pour 2010 s'agissant des données financières des communes touristiques « supports de stations de sports d'hiver », in « Les finances des communes de moins de 10 000 habitants en 2010 », page 16.

Tableau 25 : Montant total 2010-2015 des dépenses d'équipement (budget principal)

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul sur période	Moyenne annuelle
Montant total dépenses d'équipement	2 988 874	3 865 682	4 285 760	3 956 068	3 689 627	1 336 402	20 122 413	3 353 736

Source : tableau CRC d'après les comptes administratifs

Sur la période 2010-2015, les dépenses d'équipement réalisées au titre des budgets annexes ont représenté un montant total de 25,43 M€. Les dépenses d'équipement agrégées (budget principal et budgets annexes) sur la période de contrôle ont atteint 45,56 M€.

Tableau 26 : Montant total 2010-2015 des dépenses d'équipement (budgets annexes)

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul sur période	Moyenne annuelle
Montant total dépenses d'équipement	938 747	5 368 842	2 775 933	900 012	4 739 905	10 711 962	25 435 401	4 239 234

Source : tableau CRC d'après les comptes administratifs

Parmi les cinq principaux investissements de la période, trois ont concerné le budget principal et deux les budgets annexes (centre aquatique et remontées mécaniques). S'agissant du budget principal, ces investissements sont le Centre d'interprétation de la contrebande³⁴, le centre technique municipal³⁵ et le parking du centre aquatique³⁶. S'agissant des budgets annexes, la liaison inter-domaines Super Châtel-Linga³⁷ et le centre aquatique Forme d'O³⁸. Tous ces projets ont été réalisés entre 2011 et 2014, soit sur une période très brève. Ils ont totalisé un montant de 39,3 M€ (soit 86 % des dépenses totales d'équipement de la période) et la commune n'a obtenu que 1,523 M€ de subventions pour les réaliser, soit moins de 4 % du montant. Il est à noter que la commune n'a obtenu aucune subvention pour financer le centre aquatique, qui représente le deuxième investissement le plus important de la période.

Tableau 27 : Décomposition du coût des principaux investissements (tous budgets) 2010-2015 et des subventions obtenues

en €	Centre d'interprétation de la contrebande	Liaison inter-domaines	Centre technique municipal	Centre aquatique	Parking centre aquatique
Montant des acquisitions foncières	441 040	113 492	0	0	1 575 105
Montant des travaux TTC + Montant des études et AMO	495 302	14 944 047	6 736 678	14 563 292	470 100
Subventions d'investissement obtenues	210 000	827 846	35 058	0	450 000
Coût global de l'équipement TTC	936 342	15 057 539	6 736 678	14 563 292³⁹	2 045 205

Source : tableau CRC avec retraitements d'après les chiffres communiqués par la commune

³⁴ Aménagé dans l'ancien bureau de douanes de Châtel, ce centre d'interprétation retrace l'histoire de la contrebande dans les montagnes franco-suisse du Chablais.

³⁵ Nouveau centre technique regroupant divers services et ateliers municipaux auparavant dispersés sur le territoire de la commune. Il comprend un garage, des ateliers (menuiserie, mécanique, etc.) ainsi que divers services (urbanisme, marchés publics notamment).

³⁶ Parc de stationnement dit de l'Etringa, jouxtant le centre aquatique et comptant 80 places.

³⁷ Ce projet en gestation depuis une vingtaine d'années permet de relier les secteurs de Super-Châtel et du Linga par le biais de deux télésièges débrayables dont le départ est situé à proximité de la frontière suisse. Le domaine de Châtel est ainsi entièrement relié au domaine des Portes du Soleil.

³⁸ Nouveau centre aquatique comprenant des piscines intérieures et extérieures, un espace bien-être et de remise en forme ainsi que des espaces verts et installations ludiques.

³⁹ Le coût du centre aquatique ne comprend pas d'acquisition foncière ; le terrain d'assiette du projet était déjà propriété de la commune (ancienne piscine d'été).

4.2.2- Le net repli du financement propre disponible et la forte progression du recours à l'emprunt

Le financement propre disponible diminue très fortement sur la période (- 70 %). Les recettes d'investissement hors emprunts sont très variables selon les exercices. De 558 408 € en 2010, elles ont atteint 3,127 M€ en 2011 grâce à un produit de cession exceptionnel (produit de 2 M€ tiré de la vente d'un terrain au lieu-dit la Béchigne au promoteur MGM pour la construction d'une résidence de tourisme) avant de diminuer à nouveau à compter de 2012 pour s'établir à 977 719 € en 2015. Les recettes d'investissement ne compensent cependant pas l'effondrement de la CAF nette.

Tableau 28 : Le financement propre disponible sur la période 2010-2015

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul	Evol. Sur période
CAF brute	2 185 193	1 932 376	1 844 692	1 006 771	1 165 852	848 580	8 983 463	- 61,17 %
- Annuité en capital de la dette	1 160 243	1 131 584	1 092 587	1 230 108	1 604 479	1 235 038	7 454 039	6,45 %
= CAF nette ou disponible (C)	1 024 950	800 792	752 105	-223 338	-438 627	-386 458	1 529 424	- 137,71 %
+ TLE et taxe d'aménagement	90 708	149 570	275 113	117 497	223 007	111 344	967 239	22,75 %
+ FCTVA	335 547	270 528	496 696	389 090	647 057	520 507	2 659 425	55,12 %
+ Subventions d'investissement reçues	113 457	464 657	257 893	308 647	513 035	216 108	1 873 797	90,48 %
+ Produits de cession	18 696	2 242 610	13 633	9 149	46 971	29 760	2 360 819	59,18 %
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0	0	0,00 %
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	558 408	3 127 365	1 043 335	824 383	1 430 070	877 719	7 861 279	57,18 %
= Financement propre disponible (C+D)	1 583 358	3 928 157	1 795 439	601 045	991 443	491 261	9 390 704	- 68,97 %

Source : tableau CRC

Le niveau d'autofinancement est préoccupant pour la majeure partie de la période. Il se situe en-dessous de 50 % des dépenses d'équipement à compter de 2012 et est même inférieur à 30 % en 2013 et 2014.

Face à la dégradation constante de son autofinancement et pour conduire une démarche d'investissement très ambitieuse, la commune de Châtel a dû recourir de manière très importante à l'emprunt sur la période 2012-2014 (9,45 M€ d'emprunts nouveaux entre 2012 et 2014). A compter de 2015, la commune n'a plus souscrit de nouveaux emprunts en raison du ralentissement de ses investissements mais également du fait de ses difficultés à obtenir le soutien des établissements bancaires (cf. infra développements relatifs à l'encours de dette, sa structure et son évolution).

**Tableau 29 : Montants totaux 2010-2015 des investissements et leur financement
(budget principal)**

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul sur période	Moyenne annuelle
Montant total dépenses d'équipement	2 988 874	3 865 682	4 285 760	3 956 068	3 689 627	1 336 402	20 124 296	3 354 049
Financement propre disponible	1 583 358	3 928 157	1 795 439	601 045	991 443	491 261	9 390 704	1 565 117
Besoin de financement propre	- 1 549 457	86 525	- 2 903 211	- 3 118 762	- 3 073 886	- 1 009 135	- 11 567 926	- 1 927 988
Emprunts nouveaux	0	238 038	2 450 000	4 100 000	2 900 000	0	9 688 038	1 614 673
Mobilisation du FRNG	- 1 549 457	324 562	- 453 211	981 238	- 173 886	- 1 009 135	- 1 879 889	- 313 315
Financement propre/ Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	53 %	102 %	42 %	15 %	27 %	37 %		

Source : tableau CRC

La commune n'a contracté aucun nouvel emprunt en 2010 et en 2015. Sur ces deux exercices, elle a fortement mobilisé son fonds de roulement net global. Le fonds de roulement net global n'a été reconstitué qu'en 2011 et en 2013 malgré un important recours à l'emprunt sur la période.

4.3- L'analyse bilancielle

4.3.1- La dette

4.3.1.1- L'encours de dette, structure et évolution

Au 31 décembre 2015, tous budgets confondus, l'encours de dette agrégée ou capital restant dû par la commune s'élevait à 47 M€ (85 contrats de prêts).

92 % de l'encours se répartit entre le budget principal (33 %), le budget annexe remontées mécaniques (32,7 %) et le budget annexe centre aquatique (27,5 %). La durée de vie moyenne résiduelle de la dette est de 9,8 années. 34 % des emprunts ont été contractés depuis 2010, et ceux-ci représentent 62,5 % de l'encours total.

La très grande majorité des emprunts contractés entrent dans la catégorie A1 ne présentant pas de risque particulier pour la commune⁴⁰, il s'agit de contrats à taux fixes ou taux variables simples (type Euribor + marge).

La commune a cependant souscrit le 20 novembre 2007 un contrat d'un montant de 4,4 M€ avec Dexia crédit local, d'une durée totale de 19 ans et 10 mois, qui entre dans la catégorie E1 telle que définie par la charte Gissler; celui-ci prévoit une première phase (jusqu'au 01/11/2009) avec un taux d'intérêt de 4,33 % par an, puis une seconde phase (jusqu'au 01/11/2027) au cours de laquelle le taux d'intérêt est déterminé, de manière post-fixée, selon l'EURIBOR 12 mois constaté 8 jours ouvrés avant chaque date d'échéance d'intérêts (si celui-ci est inférieur ou égal à 6, le taux d'intérêt est de 4,33 % ; s'il est supérieur à 6 %, le taux d'intérêt est égal à

⁴⁰ La charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales du 7 décembre 2009, dite « charte Gissler » a établi une classification selon une double cotation : l'indice sous-jacent servant au calcul de la formule est classé de 1 (risque faible) à 5 (risque élevé) ; la structure de la formule de calcul est classée de A (risque faible) à E (risque élevé).

4,33 % plus 5 fois la différence entre l'EURIBOR constaté et 6 %). Ce mécanisme inflationniste, qui aurait pu conduire à une aggravation de la charge d'intérêts à payer par la commune, n'a pas joué depuis 2010, dans la mesure où l'EURIBOR 12 mois est actuellement très en deçà du seuil de 6 %⁴¹. Il pourrait cependant représenter un risque à moyen ou long terme.

Entre 2010 et 2015, l'encours de dette a augmenté, passant de 33 à 47 M€, soit une évolution de + 41,7 %, essentiellement imputable aux investissements réalisés au titre du budget principal ainsi qu'au contrat de partenariat souscrit par la commune pour la réalisation et la maintenance du centre nautique.

Tableau 30 : Evolution de l'encours de dette agrégée 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
BP	11 912 384	11 031 312	12 331 868	15 434 806	31 578 332	15 554 877
BA eau et assainissement	2 216 425	2 290 954	2 234 284	2 395 590	2 386 667	2 343 915
BA RM	18 699 008	21 274 323	21 302 763	19 264 026	17 187 504	15 390 237
BA transport	0	0	686 333	639 000	591 667	544 333
BA patrimoine	339 325	320 144	300 008	278 869	256 678	233 381
BA centre aquatique	0	0	0	0	0	12 943 573
Total	33 167 142	34 916 733	36 855 256	38 012 291	52 000 848	47 010 316

Source : comptes administratifs

70 % de l'encours est constitué par des prêts à taux fixe, les taux étant généralement élevés au regard des conditions actuelles proposées sur le marché aux collectivités territoriales (taux d'intérêt apparent moyen de 3,7 % pour le budget principal).

La commune a indiqué avoir voulu renégocier récemment certains de ses contrats pour retrouver un peu de marge de manœuvre financière. Ces tentatives de renégociation n'ont pas abouti auprès des établissements bancaires, la commune n'étant pas actuellement en position de force pour obtenir de meilleures conditions.

4.3.1.2- Un poids de l'endettement préoccupant

Le niveau d'endettement de la commune est très largement supérieur au niveau moyen des communes de sa strate de référence, au sens du ministère de l'économie et des finances, à savoir la strate des communes de 500 à 2 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (quatre taxes). Cette comparaison n'est disponible que sur la base du seul budget principal. La dette en euros par habitant passe de 10 à 18 fois la moyenne de la strate de 2010 à 2015.

Tableau 31 : Poids de la dette par habitant – Budget principal – évolution 2010/2015

	2010		2015	
	Commune de Châtel	Moyenne de la strate	Commune de Châtel	Moyenne de la strate
Dette par habitant (en € par habitant)	9 354	897	12 852	698
Annuité de la dette (en € par habitant)	645	581	1 461	114

Source : site collectiviteslocales.gouv.fr

La situation de la commune de Châtel présente néanmoins des spécificités, du fait de son statut de commune touristique, support d'une station de sports d'hiver. Il est observé, à l'échelle nationale, que le poids des investissements induit par l'activité touristique conduit à un recours

⁴¹ L'EURIBOR 12 mois pour l'année 2016 le plus élevé constaté est de 0,059 %.

à l'emprunt supérieur à la moyenne des communes. Il est possible de se référer aux dernières données disponibles⁴², à savoir l'année 2010, pour les communes touristiques « supports de stations de sports d'hiver », dont la situation est plus comparable. Au 31/12/2010, l'encours de dette moyen par habitant pour les communes touristiques supports de stations de sports d'hiver, d'une taille de 500 à 2 000 habitants, était égal à 3 688 €. Le poids de la dette par habitant à Châtel était de 9 354 € par habitant, soit 2,5 fois supérieur à cette moyenne, ce qui confirme le constat de fort endettement.

La capacité de désendettement est un ratio qui permet d'apprécier le nombre d'années qui seraient nécessaires à la commune pour se désendetter en mobilisant l'intégralité de sa capacité d'autofinancement brute. La commune a dépassé dès l'exercice 2013, et en considérant son seul budget principal, le seuil de 15 années, qui est considéré comme un seuil d'alerte en la matière. Si l'on fait abstraction de l'année 2014, au cours de laquelle la dette afférente au contrat de partenariat a été imputée sur le budget principal et non sur le budget annexe centre aquatique, la capacité de désendettement atteint en 2015 plus de 18 années.

Le même calcul peut être fait en prenant pour périmètre l'ensemble des budgets de la commune. La capacité de désendettement se dégrade nettement à partir de 2013 et s'établit à environ 14 années à partir de 2014, ce qui reste, dans tous les cas, préoccupant.

Tableau 32 : Capacité de désendettement

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CAF brute BP	2 185 193	1 932 376	1 844 692	1 006 771	1 165 852	848 580
Dette BP	11 912 384	11 031 312	12 331 868	15 434 806	31 578 332	15 554 877
CAF brute agrégée	3 964 938	3 936 031	4 167 766	3 729 818	3 549 678	3 419 202
Encours de dette agrégée	33 167 142	34 916 733	36 855 256	38 012 291	52 000 848	47 010 316
Capacité de désendettement BP en années (Dette/CAF brute BP)	5,5	5,7	6,7	15,3	27,1	18,3
Capacité de désendettement BP + BA en années (Dette agrégée/CAF brute agrégée)	8,4	8,9	8,8	10,2	14,6	13,7

Source : comptes administratifs

L'ordonnateur, en réponse, a estimé que la politique d'investissement ambitieuse menée entre 2008 et 2014 était nécessaire pour maintenir la compétitivité de la station, mais qu'il prévoyait de ne contracter aucun nouvel emprunt d'ici la fin du mandat en cours.

4.3.2- FDR, BFR et trésorerie

Le fonds de roulement net global évolue défavorablement sur la période et ne représente plus que 20 jours de charges courantes en 2015. Cette évolution s'explique par le fait qu'il est fait appel au fonds de roulement de manière importante en 2010 et 2015 (à hauteur respective de 1,5 M€ et 1 M€) et, dans une moindre mesure, au cours des exercices 2012 et 2014.

Tableau 33 : Fonds de roulement net global (FRNG)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ressources stables (A)	65 643 644	68 492 386	72 655 479	75 598 693	92 697 087	76 862 473
Emplois immobilisés (B)	64 821 340	67 345 520	71 961 824	73 923 800	91 196 080	76 370 602
Fonds de roulement net global (A - B)	822 304	1 146 866	693 655	1 674 893	1 501 007	491 871
en nombre de jours de charges courantes	41,4	55,7	31,5	72,0	64,4	20,4

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

⁴² Direction générale des collectivités locales – « les finances des communes de moins de 10 000 habitants en 2010 ».

Le cycle d'exploitation se finance par lui-même au cours de la période sous revue, à l'exception des exercices 2010 et 2014, au cours desquels le besoin en fonds de roulement global est positif.

Tableau 34 : Trésorerie

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Fonds de roulement net global	822 304	1 146 866	693 655	1 674 893	1 501 007	491 872
- Besoin en fonds de roulement global	330 536	-330 630	-3 147 478	-130 141	633 332	-784 275
=Trésorerie nette	491 768	1 477 496	3 841 133	1 805 034	867 675	1 276 147
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	24,8	71,7	174,2	77,6	37,2	52,8

Source : comptes de gestion –retraitement CRC

La trésorerie connaît des fluctuations importantes. Elle ne représente que 25 jours de charges courantes en 2010 et 37 jours en 2014. Il est à noter que la commune n'a pas souscrit, au cours de la période sous revue, de ligne de trésorerie.

Un échange avec le comptable a permis de révéler que la commune a connu d'importantes difficultés de trésorerie entre novembre 2014 et février 2016, ce qui l'a conduit à établir systématiquement des ordres de priorité à destination du comptable pour le paiement des mandats. Ces difficultés sont directement imputables au lancement de l'opération de liaison Super Châtel-Linga, sur le domaine skiable de la commune, qui a été menée dans le cadre du contrat d'affermage liant la commune et la SAEM sports et tourisme, comme évoqué dans le chapitre suivant.

4.4- Les relations entre la commune et la SAEM Sports et Tourisme

4.4.1- La SAEM Sports et Tourisme

La société sports et tourisme est une société anonyme d'économie mixte (SAEM) créée en 1956, dont le capital est détenu à 80 % par la commune de Châtel et à 20 % par des particuliers. Son siège social est situé à Châtel et le président du conseil d'administration en est le maire actuel de Châtel, à savoir Nicolas Rubin.

Elle a pour objet, selon l'article 2 des statuts adoptés par l'assemblée générale extraordinaire du 17 décembre 2004 :

« L'étude, la création, la construction, l'installation et l'exploitation de tous moyens de locomotion et de transports pour accéder à toutes montagnes environnantes, notamment sur le territoire de la commune de CHATEL, en particulier télésièges, télécabines, téléskis, remontes-pentes et tous autres moyens et systèmes propres à développer le tourisme et les sports d'hiver et d'été ;

*L'exploitation, la gestion directement ou indirectement d'une (ou des) radio(s) locale(s) ;
Et généralement toutes opérations commerciales et industrielles, mobilières, immobilières et financières se rapportant directement ou indirectement à l'objet social et à tous objets similaires ou connexes susceptibles d'en favoriser l'extension et le développement, le tout soit seul, soit en participation, soit en association sous quelque forme que ce soit. »*

Elle dégage un chiffre d'affaires d'environ 21 M€ par an et emploie une cinquantaine de salariés permanents. Elle détient 3 filiales : la SARL Altipub, la SARL Châtel loisirs et la SAS Châtel tour, ainsi qu'une participation au capital à hauteur de 33,33 % dans la SA Chalet neuf Bellevue.

4.4.2- Le contrat d'affermage portant sur le domaine skiable

Un contrat d'affermage a été conclu entre la commune et la SAEM sports et tourisme le 28 décembre 2004. Ce contrat, d'une durée de quinze ans à compter du 1^{er} janvier 2005, courait initialement jusqu'au 31 décembre 2019. Sa durée a été prolongée par avenant n° 14 signé le 23 février 2015, pour une durée de sept ans, soit jusqu'au 31 décembre 2026.

A titre liminaire, il convient de rappeler que l'affermage se distingue de la concession essentiellement par le fait que les ouvrages nécessaires à l'exploitation du service sont remis au fermier par la commune, qui, en règle générale, en a assuré le financement, le fermier étant chargé de la maintenance de ces ouvrages. Bien que le financement des ouvrages soit à la charge de la personne publique, le fermier peut parfois participer à leur modernisation ou leur extension⁴³. La convention définit les obligations respectives du délégant et du fermier, en matière de travaux et d'entretien. En l'occurrence, la durée du contrat est anormalement longue pour un contrat d'affermage.

La chambre observe que le contrat d'affermage ne contient pas de compte d'exploitation prévisionnel, ce qui ne permet pas de vérifier dans quelles conditions l'équilibre économique de la délégation a été défini.

Le contrat en vigueur a été modifié à de nombreuses reprises, par 14 avenants successifs. Ces avenants ont entraîné plusieurs modifications du périmètre de la DSP, et notamment la reprise en régie directe par la commune de l'exploitation de divers parkings (parking souterrain place de l'Eglise, parking n° 6 de Pré-la-Joux en partie, parking couvert de Barbossine), ce qui a conduit à transférer des charges du délégataire vers le délégant, sans que ces transferts soient traduits dans l'équilibre économique de la délégation.

4.4.3- La planification des investissements sur le domaine skiable

Le programme prévisionnel de réalisation des installations nouvelles, dit « plan neige », figure en annexe 11 au contrat. Celui-ci met à la charge du délégant des investissements lourds sur les remontées mécaniques pour une enveloppe globale de 26,3 M€ HT (répartis selon un ordre de priorité sur les 15 ans du contrat), ainsi qu'un montant annuel de 20 000 € HT au titre du matériel de secours. Le contrat prévoit que le délégant assure la maîtrise d'ouvrage des travaux, selon un programme d'investissement annexé au contrat, contracte les emprunts nécessaires à la réalisation de ce plan d'investissement, puis répercute auprès du délégataire « *les montants correspondant à l'amortissement économique comptable ou à l'amortissement des financements attachés aux investissements, supportés par le délégant, ainsi que les frais financiers liés à ces amortissements* ».

La chambre a demandé à la commune de lui fournir l'exécution réelle du plan neige sur les dix premières années d'exécution, à savoir de 2005 à 2015.

⁴³ Voir arrêt du Conseil d'Etat, 29 avril 1987, commune d'Elancourt.

Tableau 35 : Prévisions et réalisations plan neige 2005-2015

	Prévisions		Réalizations	
	Montant HT à la charge de la mairie	Montant HT à la charge de la SAEM	montant HT à la charge de la mairie	montant HT à la charge de la SAEM
remontées mécaniques	21 800 000	1 320 000	20 821 894	22 065 749
locaux	0	490 000	0	1 793 281
neige de culture	0	5 815 000	0	12 595 312
pistes	0	420 000	0	2 237 534
sécurité	0	0	0	249 446
signalétique et sécurisation	0	0	0	588 906
systèmes et réseaux informatiques	0	0	0	502 920
engins de damage	0	NC	0	5 837 203
TOTAL	21 800 000	8 045 000	20 821 894	45 870 351

Source: CRC à partir du tableau fourni par la commune

L'analyse du tableau fourni met en évidence le caractère peu réaliste des prévisions initiales de dépenses à la charge des parties, aussi bien dans leur montant que dans leur répartition. Pour la commune, la prévision initiale était de 21,8 M€ HT et les dépenses réalisées sont de 20,8 M€ HT, soit un écart d'1 M€ HT. Pour la SAEM, l'écart est considérable. En effet, sur la base d'un montant total prévisionnel de 8 M€ HT inscrits au contrat, ce sont plus de 45,8 M€ HT de dépenses qui ont été pris à charge par la SAEM, soit 37,8 M€ HT supplémentaires par rapport aux prévisions initiales. Au total le « plan neige », tel que défini initialement à hauteur d'environ 30 M€ HT sur les dix premières années, est d'un montant total de 66,7 M€ HT, soit une augmentation de 223,8 % par rapport aux prévisions initiales. Les montants prévus initialement dans le plan neige ont été systématiquement sous-évalués.

La différence s'explique notamment par les travaux entamés en 2013/2014 au titre de la liaison inter-domaine Super-Châtel/Linga, pour un montant total de 14,2 M€ HT, dont 12,6 M€ HT mis à la charge du délégataire (cf. avenant n° 14 du 23 février 2015). Ces travaux, qui étaient envisagés depuis longtemps mais n'étaient pas prévus dans le plan neige, ont été budgétés par la commune dans l'urgence, sans que le plan de financement soit assuré, ce qui a créé d'importantes difficultés de trésorerie pour la commune.

A l'occasion de l'avenant n° 14 du 23 février 2015, portant sur la liaison Super Châtel-Linga, il a en effet été décidé que le fermier devait, par dérogation aux clauses contractuelles, contracter directement les emprunts nécessaires au financement des travaux, la commune étant déjà en état de surendettement. Cependant, cet avenant a été établi postérieurement au début de réalisation de l'opération, la commune ayant engagé les travaux et devant payer les entreprises. La commune a émis un titre de recette à l'encontre de la SAEM le 27 février 2015, d'un montant de 15 162 920,40 €. Ce titre n'a été recouvré que très progressivement et partiellement au cours de l'année 2015, la SAEM ayant eu de son côté du mal à contracter des emprunts dans les délais prévus. Début décembre 2016, la SAEM était toujours redevable de 353 874,20 € à l'égard de la commune. Au cours de l'année 2015, la commune a donc fait une avance de trésorerie à la SAEM et s'est mise en difficulté de ce fait.

Au-delà de cette opération particulière, la chambre a demandé au comptable de faire le point sur la totalité des sommes dues par la SAEM à la commune. A la date du 9 décembre 2016, la SAEM était redevable d'un montant total de 1 950 277 €. Il s'avère que la SAEM a pris l'habitude de payer ce qu'elle doit à la commune avec retard (notamment remboursement des annuités d'emprunt telles que prévues au contrat), ce qui revient pour la commune à consentir très régulièrement des avances de trésorerie à la SAEM. La commune doit mettre fin à ces pratiques, qui dégradent sa situation de trésorerie au profit de la SAEM sports et tourisme.

L'ordonnateur s'est engagé en réponse à définir et formaliser en concertation avec la SAEM un plan de gestion de la trésorerie, afin que ni la SAEM ni la commune ne puissent se trouver en difficulté.

4.4.4- La dette garantie

Au cours de l'année 2015, d'importantes garanties d'emprunts supplémentaires ont été consenties à la SAEM sports et tourisme, liées à la réalisation de l'opération de liaison inter-domaine Super Châtel-Linga (travaux et financement de la neige de culture). Par délibérations des 17 et 24 juillet 2015, la commune a accordé des garanties pour quatre prêts contractés par la SAEM pour un montant total de 6 M€ (soit 50 % des sommes empruntées par la SAEM).

Au 31 décembre 2016, l'encours communal de dette garantie s'élevait à 6,9 M€. L'essentiel des garanties d'emprunts consenties par la commune le sont au profit de la SAEM Sports et tourisme (98,8 % du total). A ce jour, l'annuité totale garantie par la commune s'élève à environ 600 k€. Si les règles définies à l'article L. 2252-1 du CGCT sont respectées, il n'en existe pas moins un réel risque hors bilan, qui pourrait placer la commune en situation financière difficile en cas de défaillance de la SAEM.

4.5- Analyse financière prospective

La commune s'est attaché depuis 2015 les services d'un cabinet pour l'aider dans la définition de sa stratégie financière. Une prospective portant sur la période 2016-2020 a été livrée à la commune en juin 2016. Elle intègre plusieurs scénarii visant à redresser une situation financière délicate pour permettre à terme à la commune de restaurer sa capacité d'investissement.

La commune a indiqué à la chambre avoir pris en compte certaines des hypothèses formulées par le cabinet conseil pour l'élaboration de ses budgets à compter de 2017. Elle a traduit les options retenues dans son propre document de prospective pour la période 2017-2020.

La commune a retenu une hypothèse de hausse des recettes de fonctionnement de 6 % environ sur la période, soit 2 % en variation annuelle moyenne. Elle table ainsi sur une hausse de 10 % du produit des contributions directes, essentiellement en fonction de l'effet bases car les revalorisations de taux prévues sont faibles. Le montant de DGF perçu est envisagé stable sur la période après une baisse de 180 000 € enregistrée en 2017 par rapport à 2016. La commune n'envisage pas non plus de hausse du produit de la fiscalité indirecte (+ 1,1 % sur la période) ni du produit des services et du domaine (0 % sur la période), traduisant la volonté communale de ne pas actionner le levier tarifaire.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, la commune a fixé une hypothèse de baisse globale de 4 % sur la période 2017-2020. Dans sa réponse à la chambre, elle précise que les objectifs de cadrage budgétaire ont été affinés depuis 2017 par l'attribution d'enveloppes à chaque service. Elle soutient également que l'objectif de réduction des dépenses de fonctionnement, fixé à 3 % par an sur la période 2017-2020, est tout à fait atteignable grâce à des efforts de gestion. Les charges à caractère général sont prévues en repli (- 1 %) sur la période de même que les autres charges de gestion courante (chapitre 65) pour lesquelles la commune a fixé un objectif de baisse ambitieux de - 6 %, qu'elle envisage d'obtenir par la baisse des subventions aux associations et la baisse des subventions d'équilibre aux SPIC. Quant aux charges de personnel et au FPIC, la commune prévoit la cristallisation de leurs montants sur toute la période.

Les hypothèses d'évolution retenues par la commune, notamment en dépenses, paraissent sous-évaluées au regard des évolutions constatées sur la période 2010-2015, ce qui a été admis par la commune dans sa réponse. L'hypothèse de strict maintien des charges de personnel à leur niveau de 2017 suppose la poursuite du non remplacement systématique des

départs déjà pratiqué ainsi que la restriction des avancements de carrière et la cristallisation du régime indemnitaire, ce qui n'est pas encore mis en œuvre par la collectivité. En revanche, la commune a fait valoir que la contribution au FPIC devrait s'alléger à compter de 2017, en raison de la création d'une intercommunalité élargie au 1er janvier 2017.

Le volume d'investissement, bien que très fortement réduit par rapport à la période précédente (300 000 € prévus en 2017 puis 500 000 € annuels pour la période 2018-2020), semble également fondé sur une hypothèse trop optimiste. En effet, compte tenu des éléments précédemment indiqués concernant l'évolution des recettes et des dépenses, l'hypothèse de redressement de la CAF nette, qui redeviendrait positive dès 2018, est peu réaliste. L'absence à la fois de recensement exhaustif du patrimoine communal et d'identification des investissements indispensables (entretien et réparations) aura nécessairement un impact sur le montant global d'investissement que la commune pourra supporter.

Si la prospective financière concernant la période 2016-2020 est un document utile qui semble avoir aidé la commune à réorienter ses choix budgétaires, la chambre en souligne néanmoins les limites. Ainsi, elle concerne uniquement le budget communal alors même que les budgets annexes pèsent lourdement sur les finances de Châtel et auraient à ce titre dû être intégrés à la prospective. En outre, l'analyse prospective souffre de certaines lacunes, certaines hypothèses paraissent peu réalistes et les options retenues, notamment en matière d'investissement, mériteraient d'être plus largement partagées parmi les membres du conseil municipal.

Malgré des correctifs apportés à compter de l'exercice 2016, la commune a durablement obéré sa capacité à investir.

*

La situation financière préoccupante de la commune appelle une vigilance accrue sur plusieurs points. La commune devra améliorer la fiabilité de ses comptes, notamment en s'assurant de la sincérité des budgets annexes par l'imputation de tous les coûts en relevant. La correcte comptabilisation des immobilisations affermées ou concédées devra également être réalisée et les erreurs d'imputation relevées devront être rectifiées. Sur le plan de sa situation financière, la commune de Châtel a investi massivement pour maintenir son attractivité touristique et fait face aujourd'hui à un endettement très lourd qui, combiné à l'insuffisance de son épargne nette, annihile toute capacité d'investissement jusqu'à la fin du mandat. Elle a, en outre, accordé des garanties d'emprunts à la SAEM sports et tourisme, gestionnaire de son domaine skiable, ce qui constitue un réel risque hors bilan.

Pour parvenir à son objectif de redressement de sa situation, la commune devra améliorer et professionnaliser sa gestion, tant sur le plan budgétaire que sur le plan financier. Cela devra se traduire en premier lieu, par une maîtrise accrue des dépenses de fonctionnement pour permettre à la commune de reconstituer son autofinancement et en second lieu, par une meilleure planification des investissements dans le cadre, notamment, d'une connaissance affinée de son patrimoine.

5- LE CENTRE NAUTIQUE FORME D'O

5.1- Présentation de l'équipement

Le centre aquatique Forme d'O a été ouvert au public le 14 juillet 2014. Il a succédé à un équipement qui datait de 1973. L'ancienne piscine municipale, gérée en régie, était une piscine de plein air, dotée de trois bassins découverts, ouverte uniquement durant la saison estivale, et générant en moyenne 25 000 entrées par an.

La commune a souhaité se doter d'un équipement d'une autre nature, pouvant être un levier de développement de son économie touristique. Le centre aquatique a été conçu comme un complexe sports, loisirs et bien-être et est composé d'un espace sportif et ludique (bassin indoor de 25 mètres avec 3 lignes d'eau et bassin extérieur ludique avec 2 lignes d'eau), d'un espace bien-être réparti entre une zone humide (bassin indoor avec jets hydromassants, parcours aquatiques, bains massants, 3 saunas, 2 hammams et 1 salle de relaxation) et une zone sèche (salle de cardio-training, salle de relaxation, 4 cabines de soins), et enfin d'un restaurant avec terrasse (qui n'est pas exploité à ce jour). Le nouvel équipement est ouvert 48 semaines par an.

La surface totale de l'équipement est de 4 400 m², la surface des bassins (hors patageoires) de 609 m², et la capacité d'accueil de 700 personnes⁴⁴ (dont 685 personnes et 15 personnels). Il s'agit d'un établissement recevant du public (ERP) de type X et de 3^{ème} catégorie. L'équipement a été déclaré auprès de l'Agence régionale de santé (ARS) le 26 juin 2014, en application du Code de la santé publique, et auprès de la Direction départementale de la cohésion sociale de la Haute-Savoie le 18 juillet 2014, en application du Code du sport.

La commune a choisi de recourir à un contrat de partenariat d'une durée de 25 ans, conclu le 19 mars 2012 avec la société Forme d'O, pour la conception, le financement, la construction, l'entretien et la maintenance du centre nautique. L'exploitation est par ailleurs déléguée à la société Espace Récréa par un contrat d'affermage, signé le 27 juin 2014, pour une durée de cinq ans à compter de l'ouverture du centre au public.

5.2- La genèse du projet

Le projet de réalisation d'un centre aquatique est assez ancien, une étude de faisabilité ayant été commandée par la commune dès l'année 2007.

L'idée de centre aquatique est reprise par la nouvelle équipe municipale installée au mois de mars 2008. La candidature spontanée du promoteur CFA Rhône-Alpes au mois de mai 2009, proposant à la commune un contrat de partenariat public-privé, a été un élément accélérateur dans la prise de décision.

Suite à cette candidature spontanée, la commune décide de recourir à une Assistance à Maîtrise d'Ouvrage (AMO), le groupement A3P, à l'issue d'une procédure de mise en concurrence (appel d'offres ouvert). Ce groupement réalise une étude de faisabilité en avril 2010, présentée au conseil municipal le 25 mai 2010, ainsi qu'un rapport d'évaluation préalable, destiné à motiver le choix de recourir à un contrat de partenariat - conformément aux dispositions du CGCT dans son article L. 1414-2, qui est présenté au conseil municipal du 9 juin 2010. Les deux études sont donc menées de manière concomitante.

⁴⁴ Selon l'arrêté du président de la commission consultative départementale pour la sécurité et l'accessibilité daté du 25 novembre 2014.

5.2.1- L'étude de faisabilité

L'étude de faisabilité réalisée par l'AMO donne les principaux éléments qui ont fondé la décision du conseil municipal, à savoir la définition du projet, les hypothèses de fréquentation, l'évaluation des coûts d'investissement et de fonctionnement, les recettes prévisionnelles estimées.

Elle pose comme postulat de départ le fait que la piscine municipale existante est un équipement vieillissant ne répondant pas à la qualité de service attendue par les touristes et la population locale à l'échelle de la Vallée d'Abondance (environ 5 000 habitants).

Le projet doit répondre à 3 objectifs principaux, à savoir : 1/ offrir aux touristes une prestation supplémentaire tout au long de l'année et notamment un accès l'hiver à un espace détente après une journée de ski, tout en répondant aux besoins de la population locale et en offrant un équipement adapté pour les scolaires ; 2/ créer des places de stationnement en centre-ville notamment pendant la saison d'hiver ; 3/ répondre au besoin exprimé par la commune d'une salle polyvalente permettant d'organiser toute réception, réunion, spectacle ou séminaire pour le compte d'associations et d'entreprises.

La fréquentation annuelle estimée s'élève à environ 91 500 entrées, dont la très grande majorité (78 %) au titre de l'espace bien-être/remise en forme, comme le démontre le tableau ci-dessous :

Tableau 36 : Hypothèses de fréquentation centre aquatique (nb d'entrées)

	Total
Entrées partie sportive-ludique	14 000
Entrées partie bien-être/remise en forme	71 550
Entrées scolaires	5 915
Total	91 465

Source : CRC d'après étude de faisabilité AMO – avril 2010

Les touristes représentent 71 % de la fréquentation totale estimée, (la saison hivernale entrant pour 63 % dans le total), et 91 % des entrées de l'espace bien-être/remise en forme.

Tableau 37 : Hypothèses de fréquentation espace bien-être/remise en forme (nb d'entrées)

	été	hiver	hors saison	Total
Résidents	2 700	2 000	1 800	6 500
Touristes	19 200	43 200	2 650	65 050
Total	21 900	45 200	4 450	71 550

Source : CRC d'après étude de faisabilité AMO – avril 2010

Le coût des travaux est évalué à environ 9,5 M€ HT.

La chambre observe que l'étude des besoins, telle que présentée, ne s'appuie pas sur des enquêtes de besoins ou une étude de marché. Aucune approche sur les équipements éventuellement concurrents n'est par ailleurs proposée. L'étude ne fait enfin aucune mention de l'inscription du projet dans un éventuel schéma d'équipements sportifs à l'échelle de l'intercommunalité, du département ou de la région. Enfin, bien que l'étude prenne en considération la population à l'échelle intercommunale, le projet est dès l'origine porté par la commune de Châtel et non par l'intercommunalité alors que, comme l'indique l'ordonnateur dans sa réponse à la chambre, « il ne fait aucun doute que cet équipement a un rayonnement intercommunal, preuve en est par la provenance des clients abonnés du centre aquatique et

des écoles qui fréquentent le centre. Le projet a été pensé et structuré en prenant en considération tant les visiteurs vacanciers de la station que la clientèle sédentaire de la vallée et les scolaires qui en bénéficient tout au long de l'année ».

Lors de la réunion du 25 mai 2010, l'étude est présentée aux membres du conseil municipal. Le compte rendu établi dit explicitement que le cabinet A3P va « *aider la commune à justifier l'emploi du partenariat public/privé, ainsi que pour les différentes étapes (...)* », ce qui relativise quelque peu l'objectivité du rapport d'évaluation préalable établi par le cabinet qui fait l'objet du paragraphe suivant.

5.2.2- Le rapport d'évaluation préalable

En vertu de l'article L. 1414-2 du CGCT, les contrats de partenariat donnent lieu à une évaluation préalable précisant les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif qui conduisent la personne publique à engager la procédure de passation d'un tel contrat. Cette évaluation, menée selon une méthodologie définie (arrêté du ministre de l'économie du 2 mars 2009), est présentée en assemblée délibérante qui se prononce sur le principe du recours à un contrat de partenariat. Trois critères peuvent justifier le recours à un tel contrat : la complexité du projet, le caractère d'urgence, la démonstration que le recours au partenariat public-privé présente un bilan plus favorable que le recours à d'autres contrats de la commande publique.

La justification de cette évaluation préalable tient au caractère dérogatoire du recours au contrat de partenariat. Dans sa décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003, le Conseil constitutionnel a en effet considéré que les contrats de partenariat ne pouvaient être généralisés, car « *la généralisation de telles dérogations au droit commun de la commande publique ou de la domanialité publique serait susceptible de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles inhérentes à l'égalité devant la commande publique, à la protection des propriétés publiques et au bon usage des deniers publics* ». Le Conseil constitutionnel a confirmé le caractère dérogatoire du contrat de partenariat dans une décision du 24 juillet 2008, et précisé à cette occasion les trois critères d'éligibilité, en particulier le nouveau critère d'efficacité économique.

Les collectivités locales peuvent en outre décider de saisir la Mission d'Appui aux Partenariats Public-Privé (MAPPP), organisme expert placé auprès du ministre de l'économie, sous couvert du Préfet, pour bénéficier d'un avis motivé sur l'éligibilité au contrat de partenariat, sur la base du rapport d'évaluation transmis. Cette saisine, si elle est facultative, contrairement aux projets portés par l'Etat ou ses établissements publics, peut néanmoins permettre de bénéficier d'un avis éclairé. En l'occurrence, la commune de Châtel n'a pas saisi la MAPPP. L'ordonnateur a expliqué que cette saisine n'était pas apparue nécessaire dans la mesure où la commune était accompagnée par un groupe d'experts pour l'assister dans la phase de lancement et de conduite du projet.

5.2.2.1- *Le respect de la méthodologie*

Le rapport d'évaluation préalable présenté au conseil municipal du 9 juin 2010, répond globalement à la méthodologie définie dans l'arrêté du 2 mars 2009 précité.

Il inclut une présentation générale du projet et du porteur du projet, une partie juridique analysant les critères d'urgence, de complexité et d'efficacité et leur application éventuelle au cas d'espèce ainsi que les schémas juridiques retenus, et, enfin, une analyse comparant les divers schémas juridiques retenus.

Il est à noter cependant que, dans le cadre de l'analyse comparative des divers schémas juridiques retenus, la prise en compte du développement durable n'est jamais analysée, alors que ce critère est expressément cité par l'arrêté du 2 mars 2009.

5.2.2.2- L'analyse des critères et les schémas juridiques retenus

Le rapport analyse successivement les critères de complexité, d'urgence et d'efficacité.

Le caractère d'urgence est écarté, car, même si le projet répond à un besoin identifié, aucune urgence réelle ne peut être démontrée.

Sur la complexité, le rapport présente une analyse débouchant sur la conclusion que le projet de centre aquatique est complexe techniquement, financièrement et juridiquement. Cependant, il n'est pas proposé de retenir ce critère comme justifiant le recours au contrat de partenariat.

C'est le critère d'efficacité qui conduit les auteurs du rapport à préconiser le recours au contrat de partenariat sur la base d'une comparaison menée entre la loi MOP et le contrat de partenariat portant sur le respect des délais et l'analyse des coûts, avant et après prise en compte des risques.

5.2.2.3- La comparaison entre loi MOP et contrat de partenariat

Le rapport écarte au préalable plusieurs schémas juridiques que sont la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA), la délégation de service public, le bail à construction, le bail emphytéotique administratif, le marché de conception-réalisation.

Les deux schémas juridiques qui font l'objet d'une analyse comparée sont la passation de contrats sous maîtrise d'ouvrage publique (loi MOP) et le recours à un contrat de partenariat.

L'estimation des délais effectuée par l'AMO aboutit à un différentiel de 12 mois entre la solution loi MOP (50 mois estimés de la programmation à l'emménagement) et la solution contrat de partenariat, comme récapitulé dans le tableau ci-dessous. Le rapport explique ce décalage par la lourdeur des procédures à respecter dans le champ de la commande publique, les risques d'infructuosité, la difficulté à coordonner les différentes entreprises sur le chantier (du fait de l'allotissement).

Tableau 38 : Comparaison loi MOP/CP délais de procédure

	Loi MOP	CP
Programmation	juin-10	juin-10
Construction	févr-12	févr-13
Emménagement	mars-14	mars-13

Source : CRC d'après rapport d'évaluation préalable

L'étude comparative porte ensuite sur l'étude des risques.

Les risques énoncés et valorisés dans le rapport sont répartis en deux catégories, à savoir les risques relatifs à la conception et à la réalisation, et les risques relatifs à la maintenance.

Tableau 39 : Profil de risque - comparaison loi MOP/CP

	MOP	CP
Risques relatifs à la conception et la réalisation		
Surdimensionnement	Modéré	Très faible
Changement de programme	Modéré	Très faible
Appels d'offres infructueux	Modéré	Faible
Défaillance d'entreprises en cours de chantier	Elevé	Très faible
Dépassement de délais pour dérive de chantier	Modéré	Faible
Dépassement des délais de paiement	Faible	Très faible
Surcoût de construction lié à une approche en coût global	Inexistant	Très faible
Risques relatifs à la maintenance		
Surcoût d'exploitation pour absence d'approche en coût global	Elevé	Très faible
Surcoût de maintenance curative	Modéré	Très faible
Maintenance non réalisée	Très faible	Inexistant
Remise en état non planifiée	Elevé	Faible
Mauvaise définition contractuelle, contentieux sur la maintenance	Modéré	Très faible

Source : CRC d'après rapport d'évaluation préalable

Avant prise en compte des risques, le calcul de la Valeur Actualisée Nette (VAN) des différents coûts sur une période de 20 ans fait ressortir que le contrat de partenariat est plus onéreux que le recours à la loi MOP. Les coûts dans le cadre du contrat sont estimés à 23,3 M€ alors que ces coûts sont de 21,1 M€ dans le cadre de la loi MOP, soit un surcoût de 10 % pour le contrat de partenariat. Après prise en compte des risques, le contrat de partenariat apparaît comme étant moins coûteux, puisque son coût total actualisé s'élève à 23,8 M€ alors que celui de la loi MOP atteint 24,5 M€, soit un coût inférieur de 2,7 % et un écart de 654 k€ en faveur du contrat de partenariat.

Tableau 40 : Calcul de la VAN sans et avec prise en compte monétaire des risques

	MOP	CP
Coûts directs d'inv HT	13 684 824	525 349
Coûts directs d'exploitation HT	12 626 088	34 303 951
TVA collectée	3 894 196	5 634 422
TVA récupérée	2 152 201	2 331 598
Total coûts nets TTC	28 052 907	38 132 124
Coefficient d'actualisation	4,55%	4,55%
Total coûts nets TTC actualisés avant prise en compte des risques	21 106 893	23 287 873
Total des risques	4 210 504	726 586
Total des risques actualisés	3 368 176	533 156
Total coûts nets TTC actualisés après prise en compte des risques	24 475 069	23 821 029

Source : CRC d'après rapport d'évaluation préalable

Dans son rapport public annuel 2015, la Cour des comptes observait, sur la base d'un échantillon national, que la répartition des risques joue souvent en faveur du contrat de partenariat : « *avant prise en compte des risques, l'actualisation des coûts est souvent défavorable au contrat de partenariat, ce qui s'explique par la nécessité de rémunérer des fonds*

propres mobilisés et par un recours à l'endettement dans des conditions moins favorables qu'une collectivité en direct. A l'inverse, l'actualisation des coûts après prise en compte du risque redevient favorable au contrat de partenariat. Or, les matrices de répartition des risques censées justifier de manière objective le recours au contrat de partenariat présentent des insuffisances et peuvent reposer sur des données non justifiées et sujettes à caution. »

Dans la délibération du 9 juin 2010 approuvant le rapport d'évaluation préalable et actant le principe du recours à un contrat de partenariat, il est indiqué que « l'évaluation préalable a ainsi conclu à un avantage très significatif du contrat de partenariat ». Cet avantage se décline en plusieurs points : un coût financier moindre et des délais de réalisation plus rapides, un partage des risques favorable à la commune, des facilités dans la réalisation du projet, la commune recourant à un seul opérateur, ce qui lui assure une conception et une réalisation cohérentes avec les objectifs de maintenance de l'ouvrage.

La chambre observe que plusieurs des éléments contenus dans le rapport d'évaluation préalable sont sujets à caution.

En effet, alors que l'emménagement dans les locaux était programmé début mars 2013 dans l'hypothèse du recours au contrat de partenariat, l'ouverture au public a eu lieu réellement mi-juillet 2014, soit avec quinze mois de retard par rapport aux prévisions du rapport. Sur la question des délais, l'ordonnateur a évoqué le temps qui a été consacré à la phase d'écriture du cahier des charges et de consultation et à la phase du dialogue compétitif, ainsi que les recours gracieux puis contentieux déposés contre le permis de construire qui ont occasionné une interruption de quelques semaines. Ces éléments ne modifient pas au fond l'observation de la chambre. A l'exception de cette interruption de quelques semaines due aux recours, le décalage constaté de quinze mois n'a pas résulté d'évènements imprévisibles. Il convient de rappeler que dans l'évaluation des risques figurant au rapport d'évaluation préalable, le contrat de partenariat tire avantage d'un risque plus faible que le recours à la loi MOP pour ce qui est des dépassements de délais éventuels.

Par ailleurs, l'étude comparative des coûts réalisée entre l'hypothèse loi MOP et l'hypothèse contrat de partenariat porte sur une période de vingt ans, alors que le contrat de partenariat effectivement signé en mars 2012 est d'une durée de vingt-cinq ans⁴⁵, ce qui a une incidence sur les calculs réalisés.

Enfin, le périmètre du rapport et de l'étude préalable et le périmètre du contrat de partenariat ne sont pas équivalents ; en effet, il s'agit dans le premier cas d'un projet en trois parties (le centre nautique, une salle polyvalente et un parking), qui reprend les éléments contenus dans l'offre spontanée de CFA Rhône Alpes Auvergne datée de 2009, alors que le contrat de partenariat n'a pour objet que le centre nautique.

La chambre s'interroge en conséquence sur le fait de savoir si le conseil municipal disposait de toutes les informations nécessaires pour se prononcer en parfaite connaissance de cause sur le principe du recours au contrat de partenariat. Le choix de recourir au contrat de partenariat semble avoir été arrêté dès avant le lancement de la procédure et le rapport d'évaluation paraît essentiellement formel.

⁴⁵La durée de 25 ans court à compter de la notification et comprend une période de conception réalisation de 28 mois et une période d'exploitation fixe de 22 ans et 8 mois à compter de la date effective de mise à disposition des ouvrages.

5.3- Le contrat de partenariat

Aux termes du I de l'article L. 1414-1 du CGCT⁴⁶, dans sa rédaction applicable à la date d'engagement de la procédure par la commune de Châtel (juillet 2010), le contrat de partenariat est défini comme un « *contrat administratif par lequel une collectivité territoriale ou un établissement public local confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement à l'exception de toute participation au capital. Toutefois, le financement définitif d'un projet doit être majoritairement assuré par le titulaire du contrat, sauf pour les projets d'un montant supérieur à un seuil fixé par décret.*

Il peut également avoir pour objet tout ou partie de la conception de ces ouvrages, équipements ou biens immatériels ainsi que des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée. ».

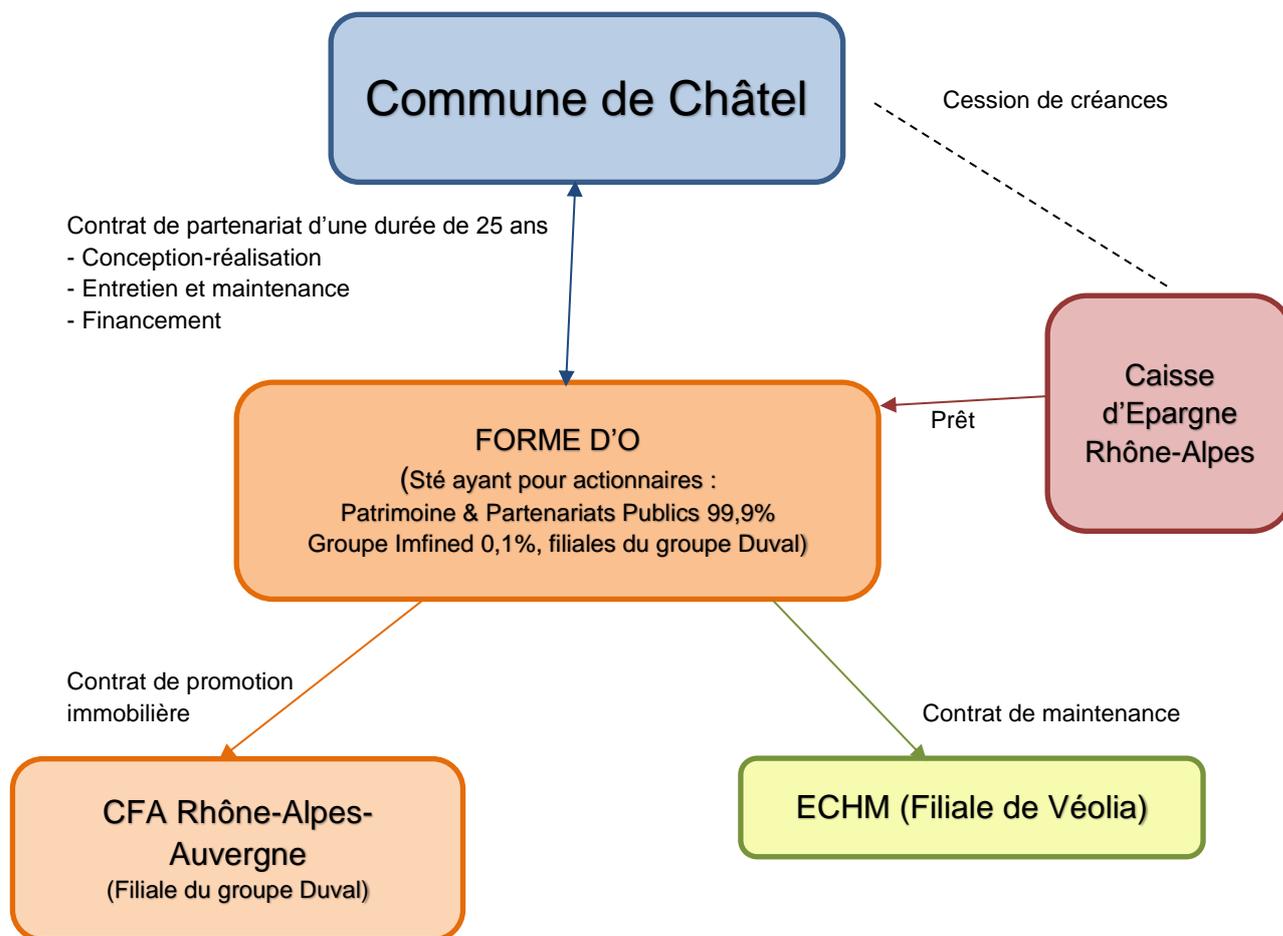
Les dispositions relatives à la passation et au contenu des contrats de partenariat sont prévues par les articles L. 1414-1 à L. 1414-16 et D. 1414-1 à D. 1414-9 du CGCT dans leur rédaction applicable en juillet 2010.

5.3.1- Le schéma contractuel liant les différents acteurs

Le schéma ci-après retrace les liens contractuels entre acteurs dans le cadre du contrat de partenariat, ainsi que les liens existant entre les différentes sociétés parties prenantes au contrat.

⁴⁶ La définition du contrat de partenariat, devenu « marché de partenariat », est aujourd'hui posée par l'article 67 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et ses modalités de passation sont précisées par le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

Figure 1 : Schéma contractuel dans le cadre du partenariat public-privé pour la construction du centre aquatique



5.3.2- La procédure de passation

Avec l'aide d'une assistance à maîtrise d'ouvrage⁴⁷, missionnée au terme d'une procédure d'appel d'offres ouvert, la commune de Châtel a mis en œuvre la procédure de contrat de partenariat visée aux articles L. 1414-3 à L. 1414-11 et D. 1414-1 à D. 1414-6 du CGCT. Pour l'élaboration et le choix du projet, la commune a mené une procédure de dialogue compétitif, comprenant une phase de sélection des candidatures suivie de trois phases de dialogue permettant d'affiner le projet (proposition prévisionnelle sommaire, proposition prévisionnelle définitive et offre finale).

La procédure s'est déroulée du 29 juillet 2010, date d'envoi de l'avis d'appel public à la concurrence (AAPC), au 19 mars 2012, date de signature du contrat de partenariat entre la commune et le groupement attributaire, soit sur une durée de 20 mois.

Les délais consentis aux candidats aux différentes étapes de la procédure apparaissent courts au regard de la complexité du projet. Un délai de 45 jours à compter de la date de publication de l'AAPC a été fixé pour le dépôt des dossiers de candidature. Le délai minimal de 40 jours pour la présentation des candidatures prévu par l'article L. 1414-6 du CGCT a donc été respecté mais il doit être souligné que le délai incluait le mois d'août 2010, période pendant laquelle les

⁴⁷ Groupement d'AMO formé du cabinet A3P - spécialisé dans le montage d'opérations immobilières et notamment de contrats de partenariats public-privé -, du cabinet d'avocats Earth Avocats et de SETEC – assistant à maîtrise d'ouvrage.

effectifs sont réduits dans de nombreuses entreprises. Six candidatures ont été reçues dans les délais impartis. Seuls quatre candidats ont été admis à présenter une offre. Le délai consenti pour la présentation d'une proposition prévisionnelle sommaire a également été très court. Les candidats ont été informés de l'acceptation de leur candidature par courriers en date du 3 novembre 2010. La date limite de présentation des propositions prévisionnelles sommaires était initialement fixée au 14 janvier puis a été repoussée au 31 janvier 2011 par courrier en date du 9 décembre 2010. Le délai de présentation de la première version du projet était donc de 89 jours, délai jugé insuffisant par le groupement COFELY⁴⁸ qui a de ce fait renoncé à présenter une offre. Les délais ainsi fixés ont privé la commune du projet de COFELY, groupement présentant, selon le rapport d'analyse des offres, des capacités financières et des références supérieures, pour des opérations comparables, à celle présentées par « Patrimoine et Partenariats Publics ». Au final, trois groupements ont remis une offre et participé à l'intégralité de la procédure de dialogue.

Les offres finales ont été évaluées au regard des critères définis dans le règlement de la consultation.

L'offre du groupement Patrimoine et Partenariats Publics, lors des différentes phases de dialogue ainsi qu'au stade de l'offre finale, a été globalement la plus onéreuse, tant en montants de loyers sur la durée du contrat qu'en coût de construction au m². Le coût global de l'offre était cependant le premier critère de jugement des offres et il était pondéré à 30 %, soit le plus fort coefficient parmi les 7 critères retenus. Seule une réduction de la SHON proposée par le groupement Patrimoine et Partenariats Publics au stade de l'offre finale a permis une diminution du montant de travaux entraînant une réduction du coût global du projet.

Tableau 41 : Tableau comparatif des coûts des différents projets

	Patrimoine et Partenariats Publics	Offre 2	Offre 3
Coût global de l'offre retenue sur la durée du contrat	20,112 M€ HT	16,497 M€ HT	17,401 M€ HT
- VAN ⁴⁹ des loyers sur durée contrat			
- Valeur non actualisée	34,113 M€ HT	28,311 M€ HT	29,530 M€ HT

Source : tableau CRC à partir des rapports d'analyse des offres établis par l'AMO

Les qualités techniques et fonctionnelles ainsi que les qualités architecturales et urbanistiques du projet du groupement Patrimoine et Partenariats Publics, ont seules été déterminantes dans la décision de la commune de retenir cette offre. Il conviendra pour la commune de Châtel de s'assurer, sur la durée du contrat, que les performances attendues de l'équipement sont réellement éprouvées et justifient le montant plus élevé du projet.

La chambre observe que la procédure de passation du contrat de partenariat et ses différentes étapes se sont déroulées dans des délais brefs, non justifiés par un quelconque caractère d'urgence.

A l'issue de la procédure de dialogue compétitif, le conseil municipal a, par une délibération en date du 24 janvier 2012, approuvé l'offre du groupement Patrimoine et Partenariats Publics et autorisé le maire à signer le contrat de partenariat, au vu d'une note rappelant le déroulement de la procédure, l'analyse des offres, l'économie générale du contrat et faisant état de diverses informations financières relatives à l'offre retenue, en application des dispositions de l'article L. 1414-10 du CGCT (dans sa rédaction applicable à la date de la délibération).

⁴⁸ Nom commercial d'ENGIE, société issue de la fusion de GDF et de Suez.

⁴⁹ Valeur actuelle du projet sur la durée du contrat : la valeur actuelle nette ou "VAN" est un indicateur financier qui permet d'orienter la prise de décision pour un investissement. Il représente l'enrichissement additionnel d'un investissement par rapport à un placement de référence qui sert d'objectif minimum à atteindre.

5.3.3- Les principales caractéristiques du contrat

5.3.3.1- *L'absence de matrice des risques dans le contrat*

Aux termes de l'article L. 1414-12 du CGCT, abrogé par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015, le contrat de partenariat doit contenir treize clauses obligatoires, et notamment des clauses relatives « *aux conditions dans lesquelles est établi le partage des risques entre la personne publique et son cocontractant* ».

Le contrat de partenariat contient bien plusieurs clauses établissant, thème par thème, le partage des risques entre la commune et le titulaire du contrat. Un document récapitulatif et synthétisant l'ensemble de ces clauses aurait toutefois permis aux parties d'avoir une vision globale du partage des risques et d'opérer un rapprochement avec la matrice des risques initialement définie.

5.3.3.2- *L'enregistrement des écritures comptables*

Depuis le 1^{er} janvier 2011, le dispositif comptable et budgétaire applicable aux collectivités territoriales prévoit qu'à compter de la date de mise en service de l'équipement, est inscrit au bilan de la collectivité l'actif faisant l'objet du contrat de partenariat tandis que la dette est inscrite au passif.

La chambre a vérifié auprès du comptable de la commune que les écritures comptables correspondantes avaient été correctement passées. Le comptable a indiqué qu'une première série d'écritures (débit du compte 21318 et crédit du compte 1675 pour un montant de 16 269 014,44 €) a été enregistrée à la date du 2 mars 2015 sur le budget principal, puis une série d'écritures ont été passées pour sortir le bien du budget principal et l'intégrer sur le budget annexe du centre aquatique (écritures passées le 11 mars 2016).

La chambre observe que ces écritures ont été passées avec retard, d'abord par rapport à la date effective de mise en service de l'équipement (14 juillet 2014), puis par rapport à la date de création du budget annexe centre aquatique (1^{er} janvier 2015).

5.3.3.3- *Les loyers et leur indexation*

Selon les dispositions prévues à l'article 18 du contrat, la rémunération du titulaire est assurée par le paiement d'un loyer qui couvre les dépenses d'investissement, de financement, et les coûts liés à l'entretien et la maintenance des ouvrages et équipements. Le loyer décomposé en quatre éléments comme précisé dans le tableau ci-dessous.

Tableau 42 : Détail loyers contrat de partenariat

	Détail	Indexation
L1. Loyer financier	L1a = loyer irrévocable L1b = remboursement du crédit long terme L1c = rémunération des fonds propres.	Terme non indexé
L2. Gros entretien et renouvellement	Coût des prestations de gros entretien et renouvellement mises à la charge du titulaire	Terme fixe indexé
L3. Autres prestations	L3a = prestations de maintenance L3b = coûts de gestion L3c = fourniture de chaleur – fioul et bois	Termes fixes indexés pour les loyers L3a et L3b Terme proportionnel à la quantité de chaleur livrée constatée pour le L3c
L4. Refacturation à l'euro l'euro	Impôts, taxes et contributions (hors impôt sur les sociétés), ainsi que les assurances du titulaire	

Source : contrat de partenariat

Le choix des indices retenus pour les formules de révision prévues au contrat n'appelle pas de remarque particulière, ce choix paraissant adapté. Il est à noter qu'au cours des phases de négociation, l'assistant à maîtrise d'ouvrage a conseillé la commune pour demander des modifications dans le choix des indices, afin que ceux-ci soient plus adaptés à la nature des différents loyers.

Plusieurs points méritent cependant d'être soulignés.

Sur les formules d'actualisation : le contrat prévoit que pour le loyer L3b (gestion), aucune actualisation à la baisse ne pourra être réalisée, ce loyer étant indexé sur l'indice FSD (frais et services divers). Or, depuis le dernier indice connu à la date d'établissement du prix initial (soit FSD0 = 127), cet indice a évolué tendanciellement à la baisse et s'établissait à 122,6 au mois de septembre 2016. Du fait de la clause insérée au contrat, la commune n'a pu bénéficier de cette baisse pour alléger le coût de ce loyer. Pour le loyer L3c (fourniture de chaleur), plusieurs dispositions du contrat doivent faire l'objet d'une attention particulière de la part de la commune. Le calcul du loyer étant fondé sur la quantité de chaleur livrée, une vérification des compteurs est à effectuer régulièrement. La ville peut diligenter une vérification des compteurs infra annuelle à ses frais, une vérification annuelle étant à la charge du titulaire. L'article 18.2 prévoit que le prix unitaire de chaleur est réévalué à l'issue des deux premières années d'exploitation à compter de la date effective de mise à disposition, au regard des rendements constatés et des prix de fourniture de fioul et de combustible bois. Le titulaire du contrat de partenariat a effectivement informé la collectivité, en novembre 2014, de la baisse du coût d'approvisionnement chaleur (il est passé à 69,92 € HT/ Mwh au lieu de 78,80 € Mwh).

Sur la complexité liée à la composition du loyer global et aux formules de révision inscrites au contrat : celle-ci nécessite que la commune soit très attentive à l'évolution des différents indices pour pouvoir vérifier que les échéances trimestrielles de paiement qui lui sont adressées par le titulaire sont correctement calculées.

Sur l'impact financier des loyers sur l'autofinancement de la commune : le loyer financier (L1) à verser par la commune jusqu'au 31 mars 2037, s'élève à 20 626 810 € HT, la charge annuelle imputable à ce seul loyer représentant 910 k€ HT jusqu'au 31 décembre 2036. Les autres loyers représentent une charge annuelle respective prévisionnelle d'environ 117 k€ pour le L2 (gros entretien), 336 k€ pour le L3 (gestion et maintenance) et 5 k€ pour le L4.

En 2015, le loyer total payé par la commune au titulaire s'est élevé à 1 370 385 €. Cette charge annuelle (actualisable par les différentes indexations prévues) sera supportée par la commune jusqu'à expiration du contrat, c'est-à-dire pour les vingt ans restant à courir.

5.3.3.4- *Le plan de financement*

Le plan de financement, tel que prévu à l'article 17.2 du contrat (qui renvoie à l'annexe 8.3), comporte quatre éléments :

- un apport en fonds propres qui finance 3 % du coût de l'investissement (dont 30 % sous la forme d'une augmentation de capital social et 70 % par la levée d'une dette subordonnée d'actionnaires) ;
- un crédit long terme divisé en deux tranches : tranche A (taux de 3,450 % y compris marges) et tranche B (taux de 3,113 % y compris marges)⁵⁰ ;
- une recette annexe provenant de la prise d'effet d'un bail à construction (330 k€ HT) ;
- d'éventuelles subventions obtenues dans le cadre du projet.

⁵⁰ Fixation des taux de swap intervenue le 1^{er} juillet 2014. Ces taux ne sont pas supérieurs au taux d'intérêt apparent moyen de 3,7 % calculé pour la dette communale (voir supra).

La coexistence de fonds propres et d'emprunts dans le montage financier d'un contrat de partenariat est classique. En l'occurrence, la part des fonds propres dans le total du plan de financement est très minoritaire. La prise en compte d'éventuelles subventions venant diminuer l'assiette de financement et, partant, le loyer financier à payer par la collectivité, n'a pu jouer, car aucune subvention n'a été obtenue par la commune.

Le quatrième élément du montage financier appelle plus de commentaires, même s'il est admis, dans le cadre des contrats de partenariat, que des baux de droit commun constitutifs de droits réels puissent être sollicités pour assurer en partie le financement d'équipement(s) public(s) que le partenaire a la charge de construire. L'article L. 1414-16 du code général des collectivités territoriales indique en effet que la personne publique peut autoriser le titulaire du contrat de partenariat « à consentir des baux dans les conditions du droit privé, en particulier des baux à construction ou des baux emphytéotiques, pour les biens qui appartiennent au domaine privé, et à y constituer tous types de droits réels à durée limitée », et précise qu'« avec l'accord de la personne publique, ces baux ou droits peuvent être consentis pour une durée excédant celle du contrat de partenariat ». Et l'effet de valorisation pour la collectivité territoriale est clairement annoncé dans le texte : « Le contrat détermine dans quelles conditions les revenus issus de la valorisation du domaine privé par le titulaire viennent diminuer le montant de la rémunération versée par la personne publique ». L'article 2.4 du contrat de partenariat prévoit que la ville autorise le titulaire à consentir à CFA Rhône-Alpes, Auvergne un bail à construction de quarante ans, pour la réalisation d'un restaurant (443 m²) et sa terrasse (271 m²). Le bail à construction est consenti moyennant un loyer forfaitaire d'un montant de 330 000 € HT et représente, pour la société Forme d'O, une recette annexe venant en diminution de l'assiette de financement. L'espace restauration a fait l'objet d'une division en volume pour individualisation et classement dans le domaine privé de la commune. A ce jour, le restaurant n'est pas ouvert, le preneur n'ayant apparemment pas trouvé d'exploitant intéressé. Le fait que les locaux soient vides à proximité immédiate du centre nautique n'est pas un élément d'attractivité pour le site dans son ensemble. A l'issue du contrat de partenariat, il est prévu que la ville puisse à tout moment demander la résiliation du bail à construction et l'acquisition de l'immeuble, moyennant une valeur de rachat établie selon la méthode de valorisation des murs d'une activité commerciale. A moyen terme, ce bail sera donc générateur de coûts pour la commune.

5.3.3.5- Les objectifs de performance et le programme de maintenance

La contrepartie des loyers payés par la collectivité au titre du gros entretien, du renouvellement et de la maintenance consiste en une série d'obligations à remplir pour le titulaire du contrat.

L'article 12.2 du contrat relatif au programme d'entretien et de maintenance renvoie à diverses annexes détaillées (7.1 à 7.7). Le programme de maintenance définit plusieurs objectifs, auxquels sont associées des fiches de performances.

Les principaux objectifs fixés pour les prestations de maintenance sont les suivants :

- ♦ fournir et assurer une disponibilité maximale des locaux et des bassins répondant en tout point aux exigences des programmes ;
- ♦ garantir à la ville des conditions optimales dans le respect des objectifs ;
- ♦ garantir un entretien préventif performant des installations afin de prolonger les durées de vie ;
- ♦ garantir la qualité du traitement de l'air et de l'eau ;
- ♦ garantir la maintenabilité et la durabilité des performances de fonctionnement des équipements à un niveau optimal, proche de celui des performances initiales ;
- ♦ garantir la continuité de service et le maintien des paramètres de fonctionnement ;
- ♦ garantir que les ouvrages soient, au terme du contrat, dans un état tel que les objectifs de performance puissent être assurés dans des conditions économiques équivalentes à celles du titulaire au cours du contrat, et notamment sans avoir à supporter une charge de renouvellement anormale.

Un plan de gros entretien et de renouvellement (GER) est arrêté, qui fait apparaître, sur la durée du contrat, des enveloppes prévisionnelles dédiées au GER, le pourcentage de renouvellement par type d'équipement et la durée de vie des équipements. L'article 12.4 relatif au compte de GER indique les modalités de suivi du compte GER et précise qu'au terme normal ou anticipé du contrat, l'intégralité du solde excédentaire du compte revient sans délai, ni prélèvement d'aucune sorte à la ville de Châtel.

Pour l'accomplissement de sa mission, la société Forme d'O a confié à Veolia Eau la maintenance ainsi que l'entretien courant préventif et curatif de l'ouvrage, le gros entretien et le renouvellement, une prestation de fourniture de chaleur. Il revient à cette société de rendre compte sur les objectifs à atteindre, qui sont définis dans le contrat, et qui font l'objet d'un compte rendu annuel dans le cadre du rapport annuel du titulaire.

La répartition des opérations de maintenance et de Gros entretien renouvellement (GER) est par ailleurs fixée précisément avec le délégataire, dans le cadre du contrat d'affermage.

5.3.3.6- *La redevance payée par le titulaire du contrat*

L'article 5.1 du contrat de partenariat prévoit le paiement unitaire d'une redevance d'occupation domaniale par le titulaire du contrat d'un montant de vingt-cinq euros, soit une redevance évaluée à un euro par année d'occupation.

La chambre observe que cette redevance est purement symbolique et rappelle les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques en vigueur. Le principe posé par l'article L. 2125-1 est que toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique donne lieu au paiement d'une redevance, sauf dérogations précisément énumérées, qui ne sont pas applicables en l'espèce. L'article L. 2125-3 précise par ailleurs que « *la redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation* ».

L'ordonnateur estime qu'une redevance élevée serait de nature à affecter directement le montant des loyers à acquitter par la commune. Par ailleurs, du fait de la valorisation du domaine public opérée par l'opérateur et eu égard à l'intérêt public local poursuivi par le projet, le faible montant fixé contractuellement ne lui paraît pas injustifié.

La chambre maintient néanmoins que le lien entre le montant de la redevance et l'avantage procuré au titulaire n'est pas clairement établi, ce qui ne répond pas aux exigences posées par le code général de la propriété des personnes publiques.

5.4- **La construction de l'équipement**

5.4.1- Le calendrier de construction

Le contrat de partenariat a été conclu le 19 mars 2012 et notifié à Forme d'O le 5 avril 2012.

L'article 8.2 du contrat fixait une date contractuelle de mise à disposition des ouvrages à la date du 1^{er} juillet 2014.

Par arrêté du 27 juin 2012, le maire de Châtel a délivré un permis de construire à la société CFA Rhône Alpes Auvergne pour la construction d'un centre aquatique. En août 2012, ce permis a fait l'objet de deux recours, l'un gracieux et l'autre contentieux, intentés par une copropriété et un particulier, au motif que le permis de construire accordé aurait méconnu diverses dispositions du plan local d'urbanisme, et en particulier l'appréciation des besoins en matière de stationnement. Le permis de construire a également fait l'objet d'un recours en référé suspension, notifié le 5 mai 2013 au promoteur, cette requête ayant été rejetée le 29 mai 2013

par le tribunal administratif. La commune a cependant décidé de poursuivre l'exécution du contrat nonobstant l'existence de ces recours et a délivré un permis de construire modificatif le 21 mai 2013, assorti d'une étude sur les besoins en stationnement. A l'issue de la procédure, les requêtes des parties ont été rejetées (cf. jugement du tribunal administratif de Grenoble du 30 juin 2016).

Les travaux ont démarré le 25 avril 2013. Par procès-verbal d'acceptation du projet et de mise à disposition des ouvrages et équipement daté du 1^{er} juillet 2014, la commune a prononcé l'acceptation avec réserves, une liste de 136 réserves étant annexée audit procès-verbal. L'ensemble des réserves ont été levées le 27 novembre 2014.

Le calendrier prévu dans le contrat a donc été respecté. En revanche, par rapport au calendrier initial prévu dans le rapport d'évaluation préalable, l'emménagement dans les locaux a eu lieu plus d'un an après l'échéance initialement fixée, à savoir le mois de mars 2013. La commune explique ce décalage dans le temps du fait de difficultés, au sein du conseil municipal, à trouver un accord sur le contenu du programme et son enveloppe financière.

5.4.2- Le coût de réalisation

Le coût de réalisation⁵¹ inscrit contractuellement à l'article 16 du contrat (et détaillé dans l'annexe 8.1) s'élevait à 13 154 k€ HT, dont 10 242 k€ HT pour les travaux de démolition et de construction, ce coût devant être révisé à la date effective de mise à disposition des ouvrages, selon la méthode fixée à l'article 16 (formule d'indexation basée sur l'indice BT01). Il était prévu contractuellement que le montant de la révision serait calculé à compter de la remise de l'offre finale (à savoir le 30 septembre 2011) et non à compter de la date de la signature du contrat, et qu'aucune révision du prix à la baisse ne pourrait être réalisée.

Le coût de réalisation final (communiqué à la commune par courrier du 8 septembre 2014) s'est élevé à 13 511 k€ HT (soit 357 k€ supplémentaires), dont 10 527 k€ au titre des seuls travaux. L'annexe 8.1 du contrat a été modifiée en conséquence.

La surface des bassins (extérieurs et intérieurs) s'élevant à 609 m², le coût des travaux par m² de bassin s'établit comme suit :

Tableau 43 : Coût des travaux HT par m² de bassin

	montant initial	montant final
coût des travaux HT (€)	10 242 000	10 527 113
total SHON bassins (m ²)	609	609
coût/m ² de bassin	16 818	17 286
référence CNDS coût/m ² de bassin (2011)	14 875	14 875

Source : données commune retraitées et CNDS

Le coût final des travaux par m² de bassin est supérieur d'environ 16 % au coût de référence qui est proposé par le Centre national de développement du sport (CNDS) dans une étude datée d'octobre 2011, pour une piscine de type 2⁵² et une surface de bassin estimée à 585 m². Ce coût supérieur est expliqué en partie par l'ordonnateur du fait de la localisation de l'équipement (configuration de la parcelle), du surcoût occasionné par les travaux de démolition de l'ancienne piscine municipale, et de la qualité des matériaux de construction choisis.

⁵¹ A savoir : les travaux de démolition et de construction, y compris les frais correspondant aux honoraires techniques, assurances, garanties, honoraires de maîtrise d'ouvrage en phase de conception construction + les études, prestations et services divers avant la date d'acceptation + les frais de gestion du titulaire avant la date d'acceptation.

⁵² Type 2 = un bassin de 25 sur 15 m + un bassin mixte d'apprentissage loisir de 180 m² + une pataugeoire de 30 m².

Sur ce point, le titulaire du contrat de partenariat a fait valoir que le type d'équipement servant de base à l'établissement d'un coût de référence pour le CNDS n'est pas strictement comparable avec le centre nautique Forme d'O et que la construction d'un tel centre en montagne est soumise à des contraintes spécifiques : forte déclivité du terrain nécessitant des terrassements importants, frais de chauffage en hiver pour permettre la poursuite du chantier, frais de déplacement des personnels logés dans la vallée.

Par ailleurs, la chambre estime qu'il faudrait ajouter au coût stricto sensu des travaux entrepris pour le centre aquatique les coûts relatifs au parking attenant au centre d'un montant de 2 M€ (comprenant l'acquisition foncière, les études et les travaux) qui, s'ils ne sont pas compris dans le périmètre de l'opération, lui sont directement liés, ce qui conduirait à renchérir encore le coût de la construction. L'évaluation des besoins en stationnement a été un point d'achoppement au cours de la vie du projet (cf. recours intenté contre le permis de construire). En effet, le projet retenu ne prévoyait que 14 places de stationnement situées devant le centre. La commune a dans un premier temps justifié ce choix par le fait qu'une desserte par transports en commun était assurée et que l'offre de stationnement public dans un rayon de 300 à 600 mètres autour du centre était suffisante (550 places environ). Cependant, elle a, dans un second temps, acheté un terrain attenant au centre pour y construire un parking public de 80 places. Aussi, et bien que l'ordonnateur ait indiqué que ce terrain avait été acheté dans le but d'en faire une réserve foncière au centre du village qui pourrait accueillir à l'avenir un équipement complémentaire, il apparait que ce parking a été principalement créé pour faciliter le stationnement des usagers du centre aquatique, et son coût de réalisation doit être ajouté au coût total du projet.

Alors que l'équipement avait dès l'origine vocation à répondre aux besoins des 5 000 habitants de l'intercommunalité, la commune a supporté seule le coût de réalisation élevé du centre nautique. En effet, à l'exception d'une subvention de 450 k€ obtenue pour le parking attenant au centre, aucune des demandes formulées par la commune auprès du Département, de la Région ou de l'Etat n'a abouti.

Le Département de la Haute-Savoie a, en août 2011, suite à une première demande de soutien de la commune, refusé d'allouer une subvention au motif que le futur équipement n'entrait pas dans les critères prévus au titre du dispositif d'aide aux équipements sportifs en vigueur, l'aide départementale étant destinée à financer principalement des projets de construction ou de réhabilitation d'infrastructures sportives utilisées prioritairement par les collégiens. A la suite de divers échanges, la commune a à nouveau sollicité une aide départementale au titre du fonds départemental pour le développement des territoires en avril 2012. La nouvelle demande formulée par la commune a fait l'objet d'une réponse négative en juillet 2013, en raison notamment du choix de la commune de recourir à un contrat de partenariat et de l'état d'avancement du projet ne permettant pas au département d'intervenir dans la mise en œuvre du contrat.

La demande de subvention formulée auprès de la Région en avril 2012 a reçu une réponse négative au cours du même mois, au motif que la Région ne disposait pas de ligne budgétaire susceptible de prendre en compte le financement de ce type d'opération.

Enfin, la commune a déposé un dossier de demande de subvention en septembre 2012 en Préfecture de Haute-Savoie, au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Ce dossier n'a pas abouti pour deux raisons principales : d'une part, la commune n'étant pas maître d'ouvrage de l'opération, elle ne pouvait, selon le Préfet, être éligible à la DETR ; d'autre part, l'engagement juridique de l'opération étant intervenu le 19 mars 2012 (date de signature du contrat de partenariat), l'attribution d'une subvention après le commencement d'exécution de l'opération n'était plus possible (article R. 2334-24 du CGCT). La commune a contesté les arguments avancés par la Préfecture en reprenant les termes de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, notamment dans son article 25-1, qui dispose que les projets, qu'ils soient établis dans le cadre de la loi MOP ou d'un contrat de partenariat sont

éligibles à des subventions, redevances et autres participations financières dans les mêmes conditions, et a, par ailleurs, estimé que l'opération n'était pas engagée, aucun acte ayant pour objet de concourir directement à la réalisation des travaux n'ayant été généré (bon de commande, ordre de service, acte d'engagement). Pour appuyer ses arguments, la commune a par ailleurs saisi la MAPPP, qui a rendu un avis le 5 février 2013, lequel donnait raison à la commune sur le premier point, mais non sur le second. Après divers échanges, la commune a déposé une requête en référé suspension auprès du tribunal administratif de Grenoble, laquelle requête a été rejetée par ordonnance du 8 avril 2013.

Il est à noter que la commune n'a pas formulé de demande auprès du Centre national de développement du sport (CNDS). Elle a estimé, à la lecture du guide édité par le CNDS, que le projet n'entrait pas dans le cadre des équipements éligibles, en particulier du fait de sa vocation touristique marquée. La chambre estime néanmoins, eu égard à l'importance de l'investissement, que la commune aurait eu intérêt à déposer un dossier de demande de financement.

5.5- Le contrat d'affermage

5.5.1- La procédure de passation

La commune s'est attaché les conseils d'un avocat, pour la mise en œuvre de la procédure de passation de la délégation de service public.

La procédure a été examinée et il ressort qu'elle a été conduite dans le respect des dispositions des articles L. 1411-1 à L. 1411-9 et R. 1411-1 à R. 1411-8 du code général des collectivités territoriales dans leur rédaction en vigueur au 9 décembre 2013. Elle s'est déroulée du 9 décembre 2013 (délibération du conseil municipal sur le principe de la délégation et approuvant le lancement de la procédure, prise après avis favorable du comité technique paritaire en date du 5 décembre 2013) au 27 juin 2014 (date de signature du contrat de délégation de service public entre la commune représentée par son maire et la SAS Espace Récréa), soit une durée de six mois et demi seulement.

L'avis d'appel public à la concurrence pour le dépôt des candidatures a été publié auprès de cinq plateformes et publications entre le 12 décembre 2013 pour le premier support (plateforme Marchés-Espaces.com qui assure la publicité des avis d'appel à la concurrence du secteur tourisme, loisirs, culture) et le 17 janvier 2014 pour le dernier (deuxième avis publié par le Moniteur). La date limite pour le dépôt des dossiers de candidature était fixée au 22 janvier 2014.

Quatre candidatures ont été reçues de la part des quatre sociétés suivantes : Vert Marine, Equalia, Espace Récréa, Carilis.

La commission de délégation de service public s'est réunie le 17 février 2014 pour établir la liste des candidats admis à déposer une offre. Un rapport d'analyse des candidatures a été élaboré. Les quatre entreprises candidates ont été informées de l'acceptation de leur candidature et admises à présenter une offre par courrier signé du maire en date du 24 février 2014 (Carilis, Equalia, Récréa, Vert Marine).

Un règlement de la consultation a été établi pour le dépôt des offres initiales et adressé par courriel aux candidats le 25 février 2014. La date limite pour le dépôt des offres a été fixée initialement au 17 mars 2014.

A la demande de la société Equalia, le délai de dépôt des offres initiales a été repoussé d'une semaine (au 24 mars 2014). Une lettre du maire en date du 13 mars 2014 a été adressée aux quatre candidats les informant du report du délai.

Les quatre candidats ont déposé une offre. La commission de délégation de service public s'est réunie le 9 avril 2014 et a procédé à l'ouverture des plis (cf. procès-verbal de la CDSP du 9 avril 2014). Les offres ont ensuite été analysées puis la commission a rendu son avis sur les offres remises le 11 avril 2014 (cf. PV d'analyse des offres).

Les exigences de composition des dossiers d'offres ainsi que les critères du cahier des charges ont globalement été respectés par tous les candidats ayant présenté une offre. Le maire a été invité à entamer des négociations avec les quatre candidats sur la base d'une durée de délégation de cinq années.

Un tour de négociations a ainsi été organisé du 17 au 22 avril 2014 avant la remise des offres finales fixée au 9 mai 2014 puis repoussée au 3 juin 2014 en raison de la volonté du maire d'obtenir une amélioration des aspects financiers des offres. L'offre de la société Espace Récréa, après ultimes négociations, a été jugée comme celle répondant au mieux aux critères de jugement des offres énoncés dans le règlement de la consultation en raison « *d'une offre technique très qualitative, d'une offre économique et financière réunissant les qualités de cohérence, réalisme et préservation des deniers publics, d'une cohérence générale de l'offre au regard de la situation du centre aquatique à un niveau qui ne se retrouve pas chez les autres candidats. Plus particulièrement, l'organisation proposée pour l'exploitation du centre aquatique est la meilleure, bien que le nombre d'ETP soit un peu juste. La ville souhaite privilégier une gestion globale du centre plutôt qu'une sous-traitance de certains espaces. En outre, Récréa offre la meilleure qualité de service rendu à l'usager en termes d'ouverture.* »

L'offre de la société Récréa paraît, au regard du rapport d'analyse des offres, la plus adaptée aux critères de choix posés par la commune, malgré le niveau élevé de la compensation pour contraintes de service public et la faiblesse de la redevance d'occupation du domaine public, notamment pour sa part variable (considérée comme ne pouvant jouer dans les conditions normales d'exploitation du centre aquatique).

Conformément à l'article L. 1411-5 dernier alinéa, un rapport de l'exécutif établissant les motifs de choix du délégataire et présentant l'économie générale du contrat a été élaboré.

Par délibération en date du 24 juin 2014, le conseil municipal de Châtel a approuvé le choix de la SAS Espace Récréa (intervenue à titre de « conseil en exploitation » dans le cadre du groupement patrimoine et partenariats publics titulaire du contrat de partenariat) pour l'exploitation et la gestion commerciales du centre aquatique. Par la même délibération, elle a approuvé le contrat de délégation résultant des négociations menées par le maire ainsi que la grille tarifaire pour 2015 et autorisé le maire à signer le contrat de délégation de service public.

5.5.2- L'équilibre du contrat

5.5.2.1- La rémunération du délégataire

5.5.2.1.1- La tarification

Le contrat prévoit, dans ses articles 29 et 30, les modalités d'adoption et de révision des tarifs.

Il est prévu que les tarifs sont proposés chaque année par le délégataire au 1^{er} octobre de l'année n, et font l'objet d'une homologation par le délégant au plus tard le 1^{er} novembre, pour application au 1^{er} mai de l'année n+1. Une révision des tarifs est prévue chaque 1^{er} mai, selon une formule déterminée à l'article 30 du contrat.

La grille de tarification applicable dès l'ouverture du centre (14 juillet 2014) figure en annexe 4 du contrat et est reproduite en annexe 3 du présent rapport. Elle est divisée à grands traits entre des entrées unitaires centre aquatique, des entrées activités, des forfaits semaine, saison et année, ainsi que des tarifs prévus pour les scolaires, les clubs et les services supplémentaires offerts à l'utilisateur. Le forfait « Classic » permet un accès illimité à l'espace aquatique, le forfait « Liberté » un accès illimité aux espaces aquatique et bien-être, le forfait « All inclusive » un accès illimité aux espaces aquatique, bien-être et activités. En revanche, la grille n'inclut pas les tarifs des prestations de soins en cabines, alors que le « développement des activités de détente, d'entretien corporel et de remise en forme au sein de la zone dédiée au Bien-être » fait explicitement partie des missions confiées au délégataire au titre de l'article 5 du contrat et que l'article 29 du contrat n'exclut pas expressément ces tarifs de la grille à soumettre au délégant.

Sur la base du tarif entrée unitaire adulte permettant l'accès à l'espace aquatique, une comparaison avec d'autres stations de ski fait ressortir que la station de Châtel se situe dans une fourchette tarifaire haute.

Tableau 44 : Comparaison tarifaire centres aquatiques stations de ski

	Châtel (Forme d'O)	La Clusaz (les Aravis)	Tignes (le lagon)	Megève (le palais des sports)	Val d'Isère (centre aquasportif)	Morzine (parc des Déréches)	Avoriaz (Aquariaz)
Coût entrée unitaire espace aquatique adulte (en €)	de 9 à 13	8,5	5	6,5	7,6	de 5 à 7	de 9 à 11

Source : données communiquées par la commune et actualisées par la chambre (tarifs publics 2016)

Deux délibérations d'adoption des tarifs ont été prises par la commune depuis l'ouverture du centre, l'une datant du 13 octobre 2015 et l'autre du 27 décembre 2016, qui ont conduit d'une part à revaloriser le produit tarifaire « forfaits semaine » en 2016, à hauteur de 15 %, sur la base d'une demande formulée par le délégataire du fait du succès remporté par ce produit, d'autre part à créer trois nouveaux produits tarifaires pour l'année 2017 associant des entrées au centre aquatique et des forfaits ski. Les autres tarifs sont restés inchangés. Ces délibérations, non plus que les éléments figurant au contrat, ne permettent pas d'identifier précisément quelle est la politique tarifaire initiée et voulue par la commune. En effet, les deux délibérations disponibles font explicitement référence à la volonté du délégataire d'introduire telle ou telle modification, volonté qui est entérinée par le conseil municipal, sans que ces modifications soient replacées dans la stratégie globale du délégant. L'ordonnateur a précisé, dans le cadre de la contradiction, que les tarifs proposés par le délégataire sont analysés et discutés dans le cadre de la commission de délégation de service public qui se réunit préalablement à la séance du conseil municipal au cours de laquelle le rapport annuel du délégataire est présenté. Par ailleurs, l'ordonnateur estime pouvoir à l'avenir, et notamment dans le cadre du prochain contrat, élaborer une stratégie tarifaire plus pertinente, du fait de l'expérience acquise sur l'exploitation commerciale de ce type d'équipement.

Plusieurs modifications ont été apportées au schéma initialement défini par le contrat, et ont été entérinées par avenant n° 1 au contrat signé le 11 juillet 2016, prenant effet rétroactivement au 1^{er} janvier 2016. D'une part, les tarifs présentés par le délégataire au 1^{er} octobre sont applicables dès le 1^{er} décembre de l'année et non plus au 1^{er} mai de l'année suivante. D'autre part, il est prévu que les porteurs de la carte « Multi Pass Portes du Soleil » puissent accéder gratuitement à l'espace aquatique durant toute la saison estivale.

Le Multi Pass est un forfait proposé par l'Association des Portes du Soleil, qui gère le domaine skiable des Portes du Soleil, et n'est pas partie au contrat. L'article 1^{er} de l'avenant du 11 juillet 2016 indique que les porteurs de la carte Multi Pass pourront accéder gratuitement

durant la saison estivale (du 15 juin au 15 septembre) à l'espace aquatique et que l'Association des Portes du Soleil reversera au délégataire, en début d'année suivante, une somme correspondant au nombre de passages Multi Pass constatés, valorisés à un tarif décidé par l'association. La commune et le délégataire s'accordent sur le fait que le tarif unitaire versé pour chaque passage Multi Pass correspondra à la moyenne des tarifs fixés pour l'entrée aquatique adulte et l'entrée aquatique enfant. En cas de non-paiement de la totalité de la somme par l'Association des Portes du Soleil, la commune s'engage à verser le complément au délégataire.

La commune s'engage, par principe, à combler l'éventuel manque à gagner, en prenant pour référence un tarif moyen, et ce, sans avoir de visibilité sur l'évolution du nombre de gratuités dans les années à venir. Ce versement forfaitaire vient de fait s'ajouter à la compensation pour contraintes de service public déjà prévue au compte d'exploitation prévisionnel. Pour information, en 2016, le montant à payer par la commune s'est élevé à 16 000 €.

La chambre attire l'attention de la commune sur le fait que le développement de la gratuité au profit des usagers de Multi Pass est une modification de l'équilibre initial de la délégation de service public, dans la mesure où elle revient à modifier le périmètre de la compensation pour contraintes de service public, et que le compte d'exploitation prévisionnel, annexé au contrat, devrait être revu en conséquence.

L'ordonnateur a précisé qu'il demanderait au délégataire, à compter de l'exercice 2017, qu'une ligne identifiant le montant de la compensation accordée par la commune au titre du produit Multipass apparaisse dans le compte d'exploitation, pour une meilleure information.

5.5.2.1.2- La compensation pour contraintes de service public

Le contrat prévoit dans son article 28.1, au titre de la rémunération du délégataire, que le délégant compense forfaitairement le coût des contraintes de service public qu'il impose au délégataire.

Les sujétions de service public énumérées sont au nombre de quatre : il s'agit des contraintes pédagogiques liées à la prise en charge et l'accueil du public scolaire ; de l'application d'une grille tarifaire adaptée, notamment pour les adolescents, les jeunes adultes par tranches d'âge et les familles ; de l'obligation de continuité du service public avec une ouverture au public maximale sur 48 semaines et une ouverture en nocturne par semaine toute l'année ; de la politique tarifaire appliquée à ce type d'équipement en général.

Le versement de la compensation est mensuel, sur la base d'une facture présentée par le délégataire.

Le contrat prévoit par ailleurs, dans son article 9.2, qu'au titre des contraintes liées aux établissements scolaires, le coût de la fréquentation scolaire sera, pour l'école de Châtel, intégré dans la compensation prévue à l'article 28.1 du contrat. Or, le compte d'exploitation prévisionnel fait apparaître deux éléments distincts, à savoir une compensation pour contraintes de service public et une compensation pour missions de service public.

Le montant de la compensation pour contraintes de service public a été calculé sur la base du compte d'exploitation prévisionnel, par différence entre les produits et les charges prévisionnels. Sur la durée du contrat, elle a été évaluée annuellement à 365 k€ HT, par différence entre des produits prévisionnels de 1 023 k€ et des charges prévisionnelles de 1 388 k€ HT, son montant devant être révisé au 1^{er} janvier de chaque année. Il s'agit donc d'une compensation forfaitaire évaluée préalablement, et non de la compensation annuelle d'un déficit constaté. La chambre observe cependant que la compensation n'a pas été chiffrée dans ses différentes composantes, et qu'il n'est pas possible d'identifier précisément le coût des contraintes de service public imposées par le délégant. En outre, certaines des sujétions énumérées dans le contrat sont peu

précises, notamment lorsqu'est évoquée « la politique tarifaire appliquée à ce type d'équipement en général ». Les différentes factures adressées par le délégataire au délégant ne sont d'ailleurs pas détaillées (voir à titre d'exemple la facture relative au mois de mars 2015).

La compensation représente un montant d'environ 368 k€ par an sur les deux premiers exercices d'exploitation, soit environ 30 % du chiffre d'affaires HT.

A cette compensation s'ajoute une compensation pour missions de service public, d'un montant annuel d'environ 9 000 € pour les deux premiers exercices, qui est calculée sur la base de la fréquentation de la piscine par les scolaires de la ville de Châtel.

Un calcul a été effectué par la chambre sur la base de la fréquentation 2016 et des recettes commerciales prévisionnelles du délégataire pour la saison 2015-2016, afin de déterminer la recette moyenne par entrée et la rapporter au coût d'exploitation pour le délégataire.

Tableau 45 : Recette moyenne et coût d'exploitation par entrée

nb d'entrées	86 290
recettes commerciales (en € HT)	882 772
charges d'exploitation délégataire	1 147 306
recette moyenne par entrée	10,23
coût d'exploitation /entrée	13,30

Source : tableau CRC

Selon ce calcul, la recette moyenne par entrée perçue par le délégataire s'élève à 10,23 € et le coût d'exploitation par entrée est de 13,3 €, soit une perte de 3,07 € par entrée et de 265 k€ par an. La compensation versée par la ville est supérieure de 100 k€ à la stricte prise en charge de la perte subie par le délégataire.

5.5.2.1.3- La prise en charge des dépenses d'eau par le délégant

L'article 11 du contrat prévoit que l'autorité délégante prendra à sa charge le coût de la fourniture d'eau sur toute la durée du contrat, le délégataire estimant la consommation annuelle prévisible à 13 632 m³ pour 48 semaines d'ouverture par an et 90 000 entrées.

Cette disposition est surprenante, dans la mesure où les fluides font partie intégrante des charges d'exploitation couramment supportées par un délégataire. Au surplus, la fourniture en eau représente une part non négligeable des charges d'exploitation dans un équipement du type centre aquatique⁵³. Il faut rappeler à ce stade que la commune supporte déjà le coût de la fourniture de chaleur (bois et fioul) dans le cadre du loyer qui lui est réclamé par le titulaire du contrat de partenariat.

La commune a indiqué, à titre d'explication, que, lors des négociations avec les candidats à la DSP, tous proposaient une redevance d'occupation du domaine public très faible. La collectivité a souhaité que les candidats fassent un effort important sur cette redevance car il n'était pas concevable d'accepter un si faible montant au regard de l'investissement supporté par la commune ; les candidats ont alors intégré le montant de la redevance mais ont sollicité la prise en charge de frais de fonctionnement telle la consommation d'eau. Après estimation du volume moyen consommé et de la dépense associée (environ 20 000 € annuels), la commune a accepté.

⁵³ La répartition des charges d'exploitation dans une piscine est généralement la suivante : les charges de personnel oscillent en moyenne entre 60 et 70 % des charges d'exploitation, le coût de l'énergie pèse pour 15 à 20 %, celui de la maintenance pour 5 % et celui de l'eau et des produits de traitements pour 10 %.

Selon les éléments communiqués par la commune, le volume d'eau consommé annuel a cependant été toujours supérieur à l'estimation contenue dans le contrat depuis l'ouverture du centre, alors même que la fréquentation n'atteignait pas un niveau annuel de 90 000 entrées. Cette évolution doit être un point d'attention pour la commune.

Tableau 46 : Consommation d'eau centre aquatique

	mi sept 2014 / fin août 2015	début sept 2015 / fin août 2016
Consommation d'eau (en m3)	13 851	16 732
Coût supporté par la commune (en €)	23 655	29 422

Source : données commune retraitées par la CRC

5.5.2.1.4- Les recettes annexes

Conformément à l'article 28.3 du contrat, le délégataire est autorisé à percevoir des recettes annexes, dont le périmètre est en partie défini. Il s'agit notamment de la petite restauration, des ventes en boutique, des locations occasionnelles, de la publicité. Il est prévu que ces recettes font l'objet d'une comptabilisation distincte dans le compte d'exploitation, ce qui est le cas, même si le détail de ces recettes n'est pas donné par catégorie.

5.5.2.2- La redevance payée par le délégataire

En vertu de l'article 31 du contrat, le délégataire est tenu de verser une redevance annuelle à l'autorité délégante. Cette redevance est composée d'une part fixe, la redevance d'occupation du domaine public évaluée à 325 000 € HT par an, et d'une part variable correspondant à un intéressement sur le chiffre d'affaires. Interrogée par la chambre, la commune a indiqué que cette somme avait été arrêtée en divisant le coût de l'investissement par le nombre d'années du contrat. Les calculs effectués par la chambre ne permettent cependant pas de reconstituer ce montant.

L'avenant n° 1 au contrat du 11 juillet 2016 a modifié les modalités de calcul de la part variable de la redevance. Pour être versée par le délégataire, un niveau de chiffre d'affaires commercial TTC (hors compensation pour contraintes et missions de service public) a été fixé pour les années 2015 à 2019, au-delà duquel la collectivité pourrait bénéficier d'un pourcentage sur la marge brute boutique, le chiffre d'affaires soins et le chiffre d'affaires prestations de service (hors soins et boutique).

De fait, le mécanisme d'intéressement au chiffre d'affaires n'a jamais joué en faveur de la collectivité jusqu'à présent. Sur la base des éléments communiqués par le délégataire, pour 2015 et 2016, il aurait fallu que les recettes commerciales soient respectivement supérieures de 12 % et de 16,7 % par rapport au réalisé.

Tableau 47 : Part variable de la redevance – CA commercial TTC réel et théorique

	2015	2016
recettes commerciales TTC réelles	1 019 382	1 057 367
recettes commerciales TTC théoriques (art. 31.2.1 du contrat)	1 142 000	1 234 000
% recettes supplémentaires nécessaires	12%	16,70%

Source : données délégataire communiquées par la commune et contrat

5.5.2.3- La fréquentation estimée et réelle

Le centre aquatique est ouvert 48 semaines par an. Seules 4 semaines de fermeture sont prévues pour la maintenance. Cette volonté d'ouvrir le centre toute l'année, pour qu'il soit

approprié par la population locale a un coût certain, dans la mesure où l'activité est très inégale et fortement dépendante de la saison touristique.

Le modèle économique prévisionnel est essentiellement assis sur une hausse continue de la fréquentation sur la durée de la délégation, à hauteur de 14 % au total et de 3 % en variation annuelle moyenne, comme indiqué dans le tableau ci-après.

Tableau 48 : Fréquentation prévisionnelle centre aquatique – compte d'exploitation prévisionnel

	année 1	année 2	année 3	année 4	année 5	% d'évolution	variation annuelle moyenne
entrées public	86 111	89 549	95 432	97 069	98 429	14,30%	3%
entrées scolaires et clubs	5 084	5 084	5 084	5 084	5 084	0,00%	
Total	91 195	94 633	100 516	102 153	103 513	13,51%	3%

Source : données délégataire communiquées par la commune

La fréquentation réelle sur les premiers exercices d'exploitation est la suivante :

Tableau 49 : Fréquentation réelle centre aquatique

	janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	août	sept	oct	nov	déc	Total
2014							11 283	20 099	3 172	3 315	1 038	7 747	46 654
2015	7 910	11 192	9 572	5 257	1 912	2 871	15 028	19 130	2 353	2 811	611	8 859	87 506
2016	8 247	13 217	8 726	4 991	1 868	3 076	15 009	18 969	2 508	2 724	608	6 347	86 290

Source : données délégataire communiquées par la commune

Le tableau met en évidence deux points principaux. D'une part, la fréquentation est un peu moindre que celle qui a été estimée, et elle régresse légèrement sur les deux exercices pleins disponibles, à savoir les années 2015 et 2016, contrairement au modèle défini dans le compte d'exploitation prévisionnel. D'autre part, la forte saisonnalité de l'activité ressort clairement à la lecture du tableau : la saison hivernale (de décembre à fin avril) représente environ la moitié de la fréquentation, alors que la saison estivale, concentrée sur les mois de juillet et août, compte pour 40 % dans le total. Les cinq mois restants n'entrent donc que pour 10 % dans la fréquentation totale annuelle.

La chambre a cherché à savoir quelles ont été les fréquentations journalières minimales et maximales enregistrées au cours des premières années d'ouverture. Il s'avère que l'amplitude de fréquentation est importante, la fourchette étant comprise entre un minimum de 32 entrées et un maximum de 1 335 entrées à la journée, ce qui confirme la forte saisonnalité de l'activité.

Tableau 50 : Fréquentation journalière minimale / maximale centre aquatique

	2014 (6 mois)	2015	2016
Fréquentation journalière minimale	52 entrées (le 06/11/2014)	52 entrées (le 10/05/2015)	32 entrées (le 13/09/2016)
Fréquentation journalière maximale	1304 entrées (le 13/08/2014)	1335 entrées (le 07/08/2015)	1123 entrées (le 09/02/2016)

Source : données délégataire communiquées par la commune

5.5.2.4- Le compte d'exploitation réalisé sur les deux premiers exercices

En prenant appui sur le compte d'exploitation prévisionnel figurant au contrat de DSP, il a été possible de rapprocher, pour les deux premiers exercices d'exploitation, les prévisions et les réalisations. Le centre aquatique ayant été ouvert à la mi-juillet 2014, les données d'exploitation fournies par le délégataire, qui sont calées sur l'année civile, ont été retraitées pour pouvoir être comparées aux prévisions initiales.

L'analyse du tableau figurant en annexe 4 permet de faire plusieurs constats, dont la portée doit être relativisée puisqu'elle ne concerne que les deux premiers exercices d'exploitation.

Les recettes commerciales encaissées sont un peu moins élevées que prévues (environ 90 % de réalisation) mais, surtout, leur répartition est modifiée par rapport au compte d'exploitation prévisionnel. L'essentiel des recettes commerciales provient des entrées espace aquatique, celles-ci étant de l'ordre de 670 k€ sur les deux exercices, mais leur poids relatif diminue, passant de 70 à 64 % du total. Les entrées liées au public scolaire et aux clubs sont en deçà des prévisions, traduisant une fréquentation inférieure aux estimations, quoi qu'en augmentation (66 % de réalisation en 2015/2016). Les recettes liées aux cabines et soins sont décevantes en 2014/2015, mais leur niveau rejoint l'estimé dès la saison suivante. Les recettes générées par les abonnements sont à peu près conformes aux prévisions, quoi qu'en légère baisse entre le premier et le deuxième exercice d'exploitation. Deux types de recettes commerciales sont largement supérieures aux estimations initiales : le pass activités aquatiques avec un niveau de recettes 3,6 fois supérieur ; les recettes annexes (notamment distributeurs) qui s'établissent à plus de 50 k€ alors qu'elles étaient de l'ordre de 15 k€ dans le compte d'exploitation prévisionnel.

Les charges sont globalement conformes aux prévisions, elles sont légèrement sous-estimées, puisque leur taux de réalisation, dès la deuxième année d'exploitation, s'établit à 92 % des prévisions, ce qui signifie qu'elles pèsent moins que prévu dans le résultat du délégataire.

L'évolution de certains postes mérite d'être expliquée. Il s'agit en particulier de la dotation aux amortissements, qui n'est pas comptabilisée par le délégataire à la hauteur estimée, des frais financiers, qui sont largement inférieurs aux prévisions, et du poste « renouvellement », sur lequel sont apparemment imputés des frais liés aux opérations de renouvellement futur de la délégation de service public, dont on voit mal quel est le bien-fondé à ce stade de la vie du contrat.

Au total, dès la deuxième année d'exploitation, le chiffre d'affaires estimé est réalisé à 92 %, le résultat brut est conforme aux prévisions et le résultat net supérieur de 22 k€ à l'estimation, s'établissant à un niveau qui n'était pas prévu dans le CEP, même à l'issue de la cinquième année d'exploitation.

5.5.3- La fin du contrat et le sort des biens

Le chapitre IX du contrat est relatif aux dispositions encadrant la fin du contrat et le sort des biens.

Deux éléments sont à souligner plus particulièrement.

Le premier porte sur les conditions de la résiliation pour motif d'intérêt général prévues à l'article 47. Il est indiqué que « *moyennant indemnisation du délégataire, l'autorité délégante pourra à tout moment, pour un motif d'intérêt général, mettre fin de façon anticipée au contrat, moyennant le respect d'un préavis de six mois* ». Le principe d'une indemnisation du délégataire est donc posé, sans qu'aucune précision ne soit donnée sur les éléments entrant dans le calcul de cette indemnisation.

En ce qui concerne les biens affectés à l'exploitation du service public, la chambre observe que les biens acquis par le délégataire sont tous classés dans la catégorie des biens de reprise (cf. annexe 11 du contrat), ce qui paraît peu justifié pour certains des biens listés, en particulier pour ce qui concerne le serveur de données ou le logiciel de gestion pour les soins, qui sont des éléments indispensables à l'exercice du service public tel que défini dans le contrat, et devraient donc entrer dans la catégorie des biens de retour. La chambre rappelle qu'en vertu de la jurisprudence en vigueur, et notamment de l'arrêt du Conseil d'Etat « commune de Douai »

(CE. Ass. 21 décembre 2012. Req.n°342788), les biens nécessaires au fonctionnement du service public constituent des biens de retour et qu'à l'expiration de la convention ces biens, d'une part, deviennent propriété de l'autorité délégante, d'autre part, font nécessairement retour à l'autorité délégante gratuitement, sous réserve qu'ils aient été amortis au cours de l'exécution du contrat.

5.6- L'exploitation de l'équipement

5.6.1- La nature du service public

La commune considère que le service public délégué est un service public industriel et commercial, ce qui l'a notamment conduit à créer un budget annexe M4.

Une piscine publique est susceptible de recevoir, selon les cas, la qualification de service public administratif ou de service public industriel et commercial.

Une piscine municipale gérée en régie directe sous forme d'établissement public chargé de développer la pratique sportive et dont les produits d'exploitation sont imputés au chapitre des sports et beaux-arts du budget de la collectivité territoriale, constitue un service public administratif (TC, 26 mai 2003, Ville de Paris). En revanche, un parc aquatique, dont la gestion est déléguée, et offrant des activités ludiques payantes en plus de l'activité traditionnelle de natation, peut présenter un caractère industriel et commercial (CAA Marseille, 10 novembre 2003, SAN du Nord-Ouest de l'étang de Berre).

En l'occurrence, et sous réserve de l'appréciation du juge administratif, l'application des critères jurisprudentiels paraît conforter la position arrêtée par l'ordonnateur, qu'il s'agisse de l'objet du service (un centre nautique avec une part importante dédiée aux activités et au bien-être), de la prépondérance des recettes commerciales dans l'ensemble des recettes perçues (2/3 des recettes) ou des modalités de gestion du service.

5.6.2- Le coût du service rendu

La subvention d'équilibre versée par le budget principal au budget annexe centre aquatique, qui reflète le coût annuel d'exploitation du centre aquatique pour la commune, représente environ 1,5 M€ par an⁵⁴, soit 14,2 % du coût total des travaux HT, ce qui paraît élevé au regard du pourcentage habituellement relevé pour ce type d'équipements (la moyenne observée s'établissant autour de 10 %). Le coût d'exploitation pour la commune par m² de bassin (soit 1,5 M€ / 609 m²) est de 2 463 €.

Pour 2016, sur la base d'une fréquentation réelle de 86 290 entrées, le coût par entrée pour la commune s'élève à 17,4 €.

La chambre a demandé à la commune de lui communiquer le coût de l'ancienne piscine municipale, qui a été en fonction jusqu'à l'été 2012, avant d'être démolie en février 2013. Le tableau analytique établi pour la période 2006-2011 fait apparaître une moyenne annuelle en dépenses de fonctionnement de 113 k€, et une recette moyenne de 51 k€, soit une charge nette en section de fonctionnement de 62 k€.

Les deux équipements ne sont pas de même nature, non plus que le service public proposé aux usagers. En effet, l'ancienne piscine municipale était une piscine de plein air, ouverte exclusivement durant la saison estivale et générant un nombre d'entrées inférieur au tiers du nombre d'entrées actuelles. Il n'en reste pas moins que le nouvel équipement pèse structurellement sur le budget de la commune et, partant, sur sa capacité d'autofinancement.

⁵⁴ En 2015, la subvention versée au budget annexe était de 1 520 100 €, en 2016 de 1 494 900 €.

5.6.3- Les incidents d'exploitation

Depuis l'ouverture du centre, trois principaux incidents ont été relevés, qui relèvent de défauts de conception.

Le premier a concerné une accumulation très importante d'eau au-dessus de plaques de faux-plafonds, constatée dès l'automne 2014, ce qui a conduit à un vieillissement prématuré et une dégradation visible des plaques ainsi qu'à un arrêt technique du 18 mai au 2 juin 2015. Le second incident était une fuite au droit de la toile tendue du bassin bien-être. Le dernier, toujours en cours à la connaissance de la chambre, est relatif au traitement de l'eau à l'ozone, procédé qui n'est plus opérationnel du fait d'un défaut d'étanchéité des tours de contact. Cet incident n'a pas conduit à des fermetures techniques du centre, mais il a pour conséquence une substitution par un traitement plus classique de l'eau par chlore, entraînant une consommation de chlore plus importante que prévu, ainsi qu'un taux de chloramines dans l'air supérieur.

Enfin la chambre note, à la lecture du rapport du délégataire, que certains incidents de fonctionnement sont imputables à un manque de coordination entre certains prestataires rémunérés par le titulaire du contrat de partenariat et l'exploitant. Il est notamment fait état, dans le rapport annuel 2015, de dysfonctionnements dans la gestion du contrôle d'accès (panne des systèmes d'aveurs de bracelets) en pleine saison.

5.6.4- Les aspects règlementaires et sanitaires

La chambre a vérifié l'existence d'un plan d'organisation de la surveillance et des secours, obligatoire au sens de la loi, qui doit mentionner la fréquentation maximale instantanée (FMI) choisie par le maître d'ouvrage (voir article A.322-13 et annexe III-10 du code du sport). En l'occurrence, le POSS disponible reprend, au titre de la FMI, l'effectif maximal qui figure dans l'arrêté du président de la commission consultative départementale pour la sécurité et l'accessibilité daté du 25 novembre 2014.

Ont été également examinés les procès-verbaux des commissions de sécurité disponibles, ainsi que les modalités de surveillance des eaux de baignade. Le rapport annuel du délégataire fait état des trois analyses mensuelles (une par bassin) réalisées par l'Agence régionale de santé (ARS) et en livre les résultats. Sur l'année 2015, deux non conformités bactériologiques ont été relevées, en période de forte fréquentation, auxquelles il a été remédié par un traitement chloré. Les résultats des analyses sont par ailleurs affichés à la disposition de tous à l'entrée du centre, ce qui a été vérifié in situ. Par ailleurs, des analyses sont réalisées deux fois par jour par l'exploitant, qui tient un carnet sanitaire.

5.6.5- Le niveau de satisfaction des usagers

Le délégataire procède à une enquête annuelle auprès des usagers, qui contribue à alimenter la rubrique « mesure de la qualité de service » du rapport annuel transmis au délégant. En 2015, cette enquête a été réalisée durant les mois de juin à septembre, auprès de 74 usagers. Elle révélait que 88 % des usagers étaient satisfaits. Néanmoins, quelques points d'amélioration étaient mis en évidence : une température de l'eau et de l'air insuffisamment élevée, une hygiène et une propreté parfois insatisfaisantes, des horaires d'accès à l'espace aquatique et à l'espace forme à élargir.

Outre cette enquête, le délégataire indique dans le rapport annuel qu'il dépouille les mails, courriers, remarques orales qui lui sont faites.

La chambre formule deux observations principales : d'une part, l'enquête dont il est fait état, si elle présente un intérêt dans son principe, a concerné en 2015 un total de 74 usagers

uniquement sur la saison estivale, et sa portée doit de fait en être relativisée ; d'autre part, le traitement des remarques faites par les usagers en cours d'année mériterait d'être systématisé et présenté au délégant.

5.6.6- La gestion des ressources humaines

Pour le fonctionnement de l'ancienne piscine découverte d'été exploitée en régie jusqu'en 2012, la commune de Châtel employait sept agents : un caissier ; un remplaçant caisse / vestiaire ; un agent de maintenance ; trois maîtres-nageurs ; un surveillant de baignade.

La commune éprouvait des difficultés à recruter et à fidéliser les agents en raison d'une part, de la période de fonctionnement de l'équipement très limitée dans l'année (deux mois l'été), peu attractive pour les saisonniers, d'autre part de la concurrence de la Suisse voisine pratiquant des salaires beaucoup plus élevés et enfin, de la difficulté à trouver localement du personnel formé. La gestion du personnel était également complexe du fait du fonctionnement continu sur la semaine de l'équipement et du suivi des heures supplémentaires.

Les difficultés liées à la gestion du personnel éprouvées par la commune dans le cadre de l'exploitation de la piscine découverte ont été un élément déterminant en faveur du choix d'une gestion déléguée pour le nouveau centre aquatique.

Depuis la mise en service du centre aquatique Forme d'O en juillet 2014, aucun agent communal n'intervient pour l'exploitation de l'équipement et aucun agent communal n'est mis à disposition du délégataire.

La convention de délégation de service public conclue le 27 juin 2014 consacre son chapitre V au personnel affecté au service. L'article 26 stipule le régime du personnel et indique que le délégataire sera l'employeur du personnel recruté pour assurer le fonctionnement de l'équipement. Ce personnel est soumis à la convention collective des espaces de loisirs, d'attractions et culturels du 5 janvier 1994. Le délégataire n'a informé la commune de la convention collective applicable au personnel du centre qu'en janvier 2017, suite à la demande de la chambre, contrairement aux dispositions de l'article 26 de la convention qui prévoient que « *le délégataire communiquera à l'autorité délégante la convention collective applicable au personnel, dans un délai de 3 mois à compter de la mise en exploitation du service* ».

Pour le fonctionnement du centre aquatique, le délégataire s'est engagé contractuellement à recruter un nombre précis de salariés exprimé en ETP et correspondant à des fonctions déterminées. Ainsi, l'effectif du centre aquatique de Châtel s'élève à 14,5 ETP et comprend :

- ♦ 1 responsable d'établissement ;
- ♦ 1 chef de bassin ;
- ♦ 4 éducateurs des activités aquatiques ;
- ♦ 1 surveillant aquatique ;
- ♦ 2 titulaires du brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport (BP JEPS) ;
- ♦ 4 hôtesses d'accueil ;
- ♦ 3 agents d'hygiène et d'entretien + 1 agent saisonnier ;
- ♦ 1 coordinatrice spa + 2 stagiaires (en haute saison).

Le délégataire a l'obligation d'assurer la direction de l'établissement. Un poste est ainsi prévu dans l'effectif permanent du centre. Depuis l'ouverture du centre aquatique au mois de juillet 2014, cinq directeurs se sont succédé, certains étant restés en poste seulement deux mois (le premier directeur, en poste du 1^{er} juillet au 1^{er} septembre 2014). Une vacance de la direction a même eu lieu du mois d'octobre au mois de novembre 2016. Interrogé sur ce point, le délégataire a indiqué que « *le centre a constamment été dirigé depuis son ouverture en juillet 2014 jusqu'à aujourd'hui. Suite au départ du directeur fin août 2016, la direction du site a été*

assurée par le directeur régional des opérations durant 2 mois, avant l'arrivée d'un nouveau directeur début novembre 2016. ». Le directeur régional qui a assuré l'intérim n'était pas présent en permanence sur le site mais seulement quelques jours par semaine.

L'article 27 est consacré au sort du personnel en fin de contrat et stipule notamment que les parties devront se rapprocher pour examiner la situation des personnels en application des dispositions de l'article L. 1124-1 du code du travail⁵⁵.

En effet, si la gestion déléguée devait ne pas être reconduite à l'issue du contrat actuellement conclu pour une durée de cinq ans avec la société Espace Récréa (contrat qui doit s'achever au mois de juin 2019), la commune serait dans l'obligation de reprendre le personnel de la société affecté à l'exploitation du centre aquatique. Cette obligation pèserait sur la commune quel que soit le motif de non reconduction de la délégation (décision de la commune de reprendre l'exploitation en régie ou désengagement de la société exploitante à l'issue du contrat), en application des dispositions de l'article L. 1224-3 du code du travail qui prévoient que « *Lorsque l'activité d'une entité économique employant des salariés de droit privé est, par transfert de cette entité, reprise par une personne publique dans le cadre d'un service public administratif, il appartient à cette personne publique de proposer à ces salariés un contrat de droit public, à durée déterminée ou indéterminée selon la nature du contrat dont ils sont titulaires.(...)* ». Si la disposition précitée devait s'appliquer, la commune devrait reprendre 14,5 équivalents temps plein (ETP) dans ses effectifs (effectif 2015 du personnel du délégataire affecté à l'exploitation du centre aquatique), ce qui représenterait un accroissement 25 % de ses ETP (la commune de Châtel comptant 57 ETP en 2016) et par conséquent, un très fort accroissement de sa masse salariale.

5.7- Le suivi des contrats existants

Le contrat de partenariat (chapitre 6 - articles 20 à 22) comme le contrat de délégation de service public (chapitre VII - articles 33 à 36) prévoient les documents à produire et les modalités du contrôle exercé par la commune.

La chambre a vérifié l'application concrète des dispositions contenues dans les contrats, notamment quant à la production des rapports prévus et leur conformité aux exigences fixées contractuellement.

Les rapports fournis à la commune sont globalement satisfaisants et contiennent les éléments définis au contrat. La question qui se pose est moins la forme et le contenu des rapports que l'exploitation qui en est faite et les outils qui sont mis en place par la commune pour piloter sa relation avec ses partenaires.

Le suivi de ces contrats complexes est aujourd'hui essentiellement le fait de la direction générale des services, épaulée par les services techniques et le service financier. Certains tableaux de suivi ont été mis en place, notamment pour la consommation des fluides, pour le paiement des loyers et de la compensation pour contraintes de service public. Le dispositif en place paraît cependant insuffisant en l'état pour garantir une relation équilibrée entre la commune de Châtel et les titulaires des contrats.

La chambre incite la commune à mettre en place des outils lui permettant d'avoir à intervalle régulier un suivi sur des éléments clés de la vie des contrats et à prévoir des échanges techniques réguliers avec ses partenaires, aussi bien sur les aspects techniques que sur les aspects financiers. Ainsi, le suivi du compte d'exploitation du fermier (sur la base du compte

⁵⁵ L'article L. 1224-1 du code du travail dispose « *Lorsque survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, notamment par succession, vente, fusion, transformation du fonds, mise en société de l'entreprise, tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise.* »

d'exploitation prévisionnel défini au contrat) doit faire l'objet d'une attention particulière. De même, la réalisation du programme de maintenance contenu dans le contrat de partenariat, l'atteinte des objectifs de performance définis et le suivi du compte de gros entretien et renouvellement sont des points d'attention. Les éventuels avenants aux contrats, qui apportent des modifications aux conditions initiales, quand ils ont une incidence sur l'équilibre économique initialement défini, doivent conduire à modifier les hypothèses contenues dans le compte d'exploitation prévisionnel. Enfin, à l'occasion du renouvellement du contrat d'affermage, la commune aurait intérêt à prévoir que les frais de suivi du contrat soient à la charge du délégataire.

La commune a fait savoir qu'elle a d'ores et déjà pris des mesures pour répondre aux observations formulées par la chambre. Elle indique avoir lancé en juin 2017 une mise en concurrence, en vue de sélectionner une équipe chargée de procéder à l'audit des contrats, afin d'identifier des pistes d'économies et d'engager d'éventuelles renégociations avec les titulaires des contrats. Par ailleurs, dans le cadre du renouvellement futur du contrat de délégation de service public, l'ordonnateur prévoit que la commission de délégation de service public entame une réflexion sur le cahier des charges et sur l'équilibre économique de la délégation dès la fin de l'année 2017, en recourant à une expertise financière externe.

5.8- L'impact du centre aquatique sur la station de Châtel

Le centre aquatique Forme d'O avait notamment pour objectif de maintenir, voire développer l'attractivité de la station de Châtel. La chambre a cherché à savoir auprès de la commune s'il était d'ores et déjà possible de mesurer l'impact de l'ouverture du centre sur la fréquentation de la station.

La commune observe une augmentation des nuitées déclarées sur quatre saisons (de 2012-2013 à 2015-2016), et une augmentation de près de 20 % entre la saison 2014-2015 et la saison 2015-2016, comme démontré dans le tableau ci-après :

Tableau 51 : Evolution des nuitées – station de Châtel

	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
Passages remontées mécaniques (RM)	9 959 382	9 498 004	9 950 065	10 207 986
Fréquentation RM (journées/skieurs)	854 665	803 201	801 277	838 778
Fréquentation totale centre aquatique			42 947	87 506
Volume annuel déchets ménagers (kg)	1 153 000	1 206 001	1 175 000	1 168 000
Volume eau potable distribué (m3)	358 543	332 221	328 497	308 674
NUITEES DECLAREES TOTALES	439 579	416 741	406 674	486 624

Source : données communiquées par la commune

Cependant, la commune estime que l'augmentation de fréquentation de la station est imputable à diverses causes, dont il est difficile d'établir la part respective : la réalisation de la liaison inter-domaine qui a contribué à renforcer l'attractivité du domaine skiable, la qualité de l'offre d'hébergement touristique (résidences de tourisme classées 3 et 4 étoiles), et enfin l'existence d'un centre aquatique qui est un élément d'attractivité pour les non skieurs et une activité de substitution en cas d'intempéries.

*

Le centre aquatique Forme d'O est un équipement essentiellement destiné à renforcer l'attractivité touristique de la station de Châtel. Il s'agit d'un équipement coûteux pour la commune, dont elle a, en l'absence de financements obtenus, supporté intégralement la charge.

La subvention d'équilibre versée par le budget principal au budget annexe centre aquatique, d'un montant de 1,5 M€, pèse structurellement sur l'autofinancement de la commune, et représente un financement public à hauteur de 17 € par entrée en 2016.

La commune a fait le choix de recourir à un montage contractuel complexe, qui s'articule entre un contrat de partenariat passé pour la conception, la réalisation et la maintenance de l'ouvrage, et un contrat d'affermage pour l'exploitation de l'équipement. Le suivi de ces contrats suppose pour la commune de mettre en place un dispositif de contrôle important, dont elle ne s'est pas dotée à ce jour. L'impact de la mise en service du centre aquatique sur la fréquentation de la station est encore peu mesurable après deux ans et demi d'exploitation. Un bilan devra être fait, à l'issue des cinq premières années d'exploitation, pour réexaminer certaines des options prises, et notamment le choix d'ouvrir le centre 48 semaines par an, alors que la fréquentation est caractérisée par une forte saisonnalité. La commune aurait intérêt à anticiper d'ores et déjà le renouvellement du contrat d'affermage, en s'appuyant sur une expertise, au besoin externe.

6- ANNEXES

6.1- ANNEXE 1

Tableau 52 : Grille de tarification centre aquatique

		Tarif hiver	Tarif été et intersaison	Tarif année
Entrées unitaires	Adulte (+de 16 ans)	13	9	
	Enfant (3 à 16 ans)	9	6	
	Famille (4 personnes dont 2 adultes)	39	26	
	centre de loisirs Châtel	5	5	
	Océane (espace aquatique, bien-être et cardio-training)	23	18	
Activités	BB nageurs séance	10	10	
	BB nageurs pass 10	90	90	
	Natation séance	10	10	
	Natation pass 10	90	90	
	Activité basic séance	19	16	
	Activité basic pass 10	144	144	
	Activité premium séance	29	24	
	Activité premium pass 10	216	216	
Forfaits semaine	Classic adulte	39	27	
	Classic enfant	27	18	
	Liberté	69	54	
	All inclusive	80	65	
Forfaits saison	Classic adulte	160	80	
	Classic enfant	120	60	
	Liberté	280	140	
	All inclusive	200	400	
Forfait année	Classic adulte			200
	Classic enfant			150
	Liberté			350
	All inclusive			500
Services +	prêt de peignoir	7	7	7
	prêt de drap de bain	4	4	4
	prêt de top néoprène	4	4	4
	claquettes	5	5	5
			vallée et extérieurs	Châtel
Service public (scolaires + clubs + associations)	scolaires 1er degré		90	90
	scolaires 2nd degré		65	65
	location 1 heure ligne d'eau		30	30
	location bassin mixte intérieur		100	100
	location espace aquatique intérieur et extérieur (demi-journée)		1500	1500
	location espace aquatique intérieur et extérieur (journée)		2400	2400
	location espace wellness (demi -journée)		1500	1500
	location espace wellness (journée)		2400	2400
	location équipement complet (demi -journée)		2400	2400
	location équipement complet (journée)		3500	3500

Source : grille de tarification annexée au contrat d'affermage.

6.2- ANNEXE 2

Tableau 53 : Compte d'exploitation DSP centre aquatique retraité - 2014/2015 et 2015/2016

	prévision N	réalisé 2014-2015	% de réalisation	prévision N+1	réalisé 2015-2016	% de réalisation
entrées espace aquatique	773 270	671 237	87 %	878 716	674 921	77 %
pass activités aquatiques	15 404	18 096	117 %	16 215	59 181	365 %
abonnements	120 218	125 842	104,6 %	127 451	123 875	97 %
scolaires et clubs	19 600	5 140	26 %	19 600	12 885	66 %
cabines et soins	128 441	73 003	57 %	133 793	130 429	97 %
recettes annexes	15 000	53 281	355 %	15 000	58 036	387 %
total recettes commerciales TTC	1 071 933	946 599	88 %	1 190 775	1 059 327	89 %
total recettes commerciales HT	893 277	788 832	88 %	992 312	882 772	89 %
compensation liée aux missions de service public HT	8 833	9 313	105 %	8 833	8 450	96 %
compensation pour contraintes de service public	365 575	367 159	100 %	365 575	368 450	101 %
TOTAL CHIFFRE D'AFFAIRES HT	1 267 685	1 165 304	92 %	1 366 720	1 259 672	92 %
achats	166 373	156 586	94 %	173 255	131 784	76 %
services extérieurs	37 100	62 635	169 %	59 200	73 531	124 %
autres services extérieurs	116 758	131 727	113 %	110 823	108 431	98 %
total charges de fonctionnement	320 231	350 948	110 %	343 278	313 746	91 %
impôts, taxes, et versements assimilés	346 557	333 290	96 %	351 891	336 641	96 %
personnel	491 345	474 128	96 %	545 210	495 949	91 %
TOTAL CHARGES	1 158 133	1 158 367	100 %	1 240 379	1 147 306	92 %
EBE	109 552	6 939	6 %	126 551	94 863	75 %
dotation aux amortissements	60 479	32 317	53 %	60 479	36 675	61 %
frais financiers	9 072	101	1 %	9 072	177	2 %
renouvellement	0	479		0	678	
RESULTAT BRUT	40 001	- 25 958	- 65 %	57 000	57 332	101 %
intéressement des salariés	4 000	2 738	68 %	5 700	2 657	47 %
impôt sur les sociétés	13 332	0	0 %	18 998	0	0 %
RESULTAT NET	22 669	- 28 696	- 127 %	32 302	54 675	169 %

Source : données délégataire retraitées