

Lyon, le 28 novembre 2019

La présidente

N° D192737

Recommandée avec A.R.

Réf. : ma lettre n° D192695 du 22 novembre 2019

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 Saint-Gervais-les-Bains au cours des exercices 2012 à 2017.

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 de l'article L. 243-6, 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, sous réserve des dispositions du dernier alinéa de l'article précité¹ 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 Jean-Marc PEILLEX
Maire
Commune de Saint-Gervais-les-Bains
50, avenue du Mont d'Arbois
74170 SAINT-GERVAIS-LES-BAINS

¹ Le rapport d'observations ne peut être publié ni communiqué à ses destinataires ou à des tiers à compter du 1^{er} jour du 3^{ème} mois précédent le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections pour la collectivité concernée et jusqu'au lendemain du tour de scrutin où l'élection est acquise.

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
SAINT-GERVAIS-LES-BAINS**
(Département de la Haute-Savoie)

Exercices 2012 à 2017

Observations définitives
délibérées le 18/10/2019

SOMMAIRE

SYNTHESE	4
RECOMMANDATIONS	5
1- PRESENTATION DE L'ORGANISME	7
2- LA GOUVERNANCE	8
2.1- Le projet communal et les conditions de sa mise en œuvre	8
2.1.1- Le projet de la municipalité	8
2.1.2- L'administration de la commune	8
2.2- Les dimensions intracommunale et intercommunale	8
2.2.1- L'intracommunalité	8
2.2.2- L'intercommunalité	9
3- LE PILOTAGE DES FINANCES COMMUNALES	11
3.1- La transparence de l'information budgétaire	11
3.1.1- La présentation du budget.....	11
3.1.2- Le processus de préparation du budget	11
3.1.3- Le rapport et le débat d'orientations budgétaires.....	12
3.1.4- Les annexes aux documents budgétaires.....	13
3.1.5- L'exécution du budget	13
3.2- La qualité de l'information comptable	14
3.2.1- Les restes à réaliser en investissement.....	14
3.2.2- Les provisions.....	15
3.2.3- Les immobilisations en cours.....	16
4- LA SITUATION FINANCIERE	16
4.1- La situation financière du BP	17
4.2- La formation de l'autofinancement du BP	17
4.2.1- Les produits de gestion	18
4.2.2- Les charges de gestion	23
4.2.3- Le résultat financier.....	24
4.3- Les investissements	25
4.3.1- La stratégie d'investissement	25
4.3.2- Le financement des investissements.....	25
4.4- La situation bilancielle	27
4.4.1- L'endettement.....	27
4.4.2- Le fonds de roulement et la trésorerie	28
4.5- La prospective financière	29
5- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	30
5.1- L'organisation de la fonction ressources humaines	30
5.2- Les effectifs	31
5.3- La rémunération	32
5.3.1- L'évolution de la rémunération	32
5.3.2- Le régime indemnitaire	33
5.4- Le temps de travail	34
5.4.1- L'organisation des cycles de travail	34
5.4.2- Les droits à congés	36
5.4.3- Les heures supplémentaires et complémentaires	37
5.5- Conclusion intermédiaire	38
6- LA GESTION DU DOMAINE SKIABLE ET DE LA HAUTE MONTAGNE	38
6.1- L'accès au Mont-Blanc	39
6.2- Le domaine skiable	40
6.2.1- Remontées mécaniques Les Houches – Saint-Gervais.....	41
6.2.2- Remontées mécaniques des Crêtes.....	41
6.2.3- Remontées mécaniques de Saint-Nicolas-de-Véroce et de Bettex-Mont-d'Arbois.....	43
6.2.4- Le renouvellement de la DSP Saint-Nicolas-de-Véroce-Bettex-Mont-d'Arbois.....	44

6.3-	L'organisation des secours sur pistes	46
6.4-	Les servitudes de passage et les indemnités de pistes	47
7-	<u>SAINT-GERVAIS, STATION DE TOURISME</u>	<u>47</u>
7.1-	La concession de l'établissement thermal.....	47
7.1.1-	La redevance due à la commune.....	48
7.1.2-	Analyse du septième avenant du 17 septembre 2017	48
7.1.3-	Le contrôle communal de l'exécution du service	49
7.2-	L'exploitation de la licence de marque Saint-Gervais-Mont-Blanc.....	50
7.3-	Le casino	50
7.4-	Les opérations d'urbanisme liées au tourisme.....	52
7.4.1-	L'hôtel et le parking de « La forêt du milieu »	52
7.4.2-	Le projet du Bettex	52

SYNTHESE

La commune de Saint-Gervais-les-Bains est une station hivernale réputée, qui bénéficie de la présence du Mont-Blanc sur son territoire, atout majeur pour son image mais qui implique une attention particulière au regard des enjeux de police et de sécurité.

La commune bénéficie d'une situation financière particulièrement favorable, en raison du niveau élevé de ses produits de gestion liés au tourisme qui lui permettent de maintenir une fiscalité modérée. Ses indicateurs financiers sont systématiquement au-dessus de la moyenne des communes comparables. Après des difficultés budgétaires au cours des années 2000, qui ont été surmontées par une politique de rigueur budgétaire stricte, Saint-Gervais a lancé un important programme d'investissements. De nombreux chantiers ont été engagés, comme la construction d'une piscine couverte, d'une crèche, de la maison des jeunes et de la culture et de l'école, ainsi que la rénovation d'éléments de patrimoine. Ce programme de restauration participe à la diversification de l'attractivité touristique du territoire.

Pour ses projets, la collectivité a su mobiliser des cofinancements importants, sous forme de subventions ou de mécénat, qui ont permis de limiter son recours à l'emprunt. Peu endettée par rapport à d'autres stations comparables, la commune a poursuivi la maîtrise de ses autres charges de fonctionnement pour compenser une masse salariale dynamique liée à l'ouverture des nouveaux équipements.

Afin de maintenir ses capacités d'investissement pour l'avenir, dans le cadre d'une politique de modération fiscale, Saint-Gervais recherche à optimiser les recettes d'exploitation, notamment du domaine skiable et des thermes.

Les enjeux du territoire se situent aujourd'hui à un niveau intercommunal. Son développement passe par la concrétisation de projets impliquant les collectivités voisines, que ce soit pour le développement des sports d'hiver (liaison des domaines skiables) ou la réalisation de projets d'aménagement qui reposent sur des accords qui font aujourd'hui défaut. Celui-ci apparaît d'autant plus impératif que les stations de ski sont confrontées à la nécessité de revoir leur modèle de développement dans un contexte de vive concurrence et d'aléa climatique.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : compléter le rapport d'orientations budgétaires (ROB) avec l'ensemble des informations financières prévues par les textes, notamment celles présentées aux créanciers de la commune sur les perspectives pluriannuelles, et assurer sa publication sur le site internet de la commune.

Recommandation n° 2 : mettre en conformité l'information financière avec l'instruction budgétaire et comptable M14 en procédant aux corrections d'imputation nécessaires, au réexamen des restes à réaliser, des provisions et des immobilisations et à une révision de leur mode de gestion.

Recommandation n° 3 : faire évoluer le dispositif de collecte de la taxe de séjour, en améliorant la connaissance du parc locatif et en envisageant le recours à la taxation d'office, prévu par l'article L. 2333-38 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Recommandation n° 4 : refondre le régime indemnitaire de la collectivité à l'occasion du passage au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

Recommandation n° 5 : doter la DRH des outils (système d'information de gestion des ressources humaines, suivi automatisé du temps de travail...) lui permettant d'assurer son rôle de pilotage, notamment des effectifs et de la masse salariale.

Recommandation n° 6 : demander au concessionnaire de l'établissement thermal la production d'un rapport annuel d'exploitation et la production d'un compte de résultat prévisionnel pluriannuel sur lequel sont adossés les investissements et en renforcer le contrôle.

Recommandation n° 7 : intégrer dans la liste des biens de retour de la délégation des thermes les investissements additionnels de 1,2 M€ réalisés en dehors du cadre de l'avenant n° 7.

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 Saint-Gervais-les-Bains pour les exercices 2012 à 2017, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 29 juin 2018, adressée à M. Jean-Marc PEILLEX, maire de la commune depuis 2001.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ◆ après un examen de la fiabilité des comptes, l'analyse financière de la commune ;
- ◆ la gestion des ressources humaines, et notamment la politique de recours aux contractuels et l'organisation du temps de travail ;
- ◆ la mise en valeur touristique de la montagne, en particulier le domaine skiable, dans une perspective de rationalisation et de coopération intercommunale ;
- ◆ les conditions de transfert de la concession des thermes et la vente de la marque associée à la société L'Oréal.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 20 décembre 2018 avec M. PEILLEX. Un complément d'instruction ayant été demandé par la chambre, un second entretien a eu lieu le vendredi 29 mars 2019.

Lors de ses séances des 29 janvier et 9 avril 2019, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 20 mai 2019 à M. Jean-Marc PEILLEX ainsi que, pour celles les concernant, à M. Romain DAUBIE, président de la SEMCODA, Mme Catherine JULLIEN-BRECHES, maire de Megève, M. Christian MONTEIL, président du conseil départemental de la Haute-Savoie, M. Georges MORAND, président de la communauté de communes Pays du Mont-Blanc, Mme Martine PERINET, maire de Demi-Quartier et Mme Sophie VELUT, présidente de la Société Thermes de Saint-Gervais-les-Bains Le Fayet.

Après avoir examiné les réponses écrites et procédé aux auditions demandées, la chambre, lors de sa séance du 18 octobre 2019, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRESENTATION DE L'ORGANISME

Le tableau ci-après présente succinctement la collectivité en termes de population, de budget et d'effectif.

Tableau 1 : Principales données et financières

Population	5 556 habitants*	Effectifs**	159,82 ETP
Recettes de fonctionnement	18 M€ ¹	Dépenses d'investissement	5,9 M€
Charges de personnel	6 M€	Recettes d'investissement	5,5 M€
Résultat de fonctionnement	- 0,26 M€		

Sources : *INSEE pour la population (donnée 2016) ; **commune pour les effectifs (donnée au 31/12/2017) ; comptes de gestion pour les autres chiffres (données 2017).

La commune de Saint-Gervais est située en haute-vallée de l'Arve. Elle est plus connue désormais sous le nom commercial de Saint-Gervais-Mont-Blanc, ce sommet étant le point culminant du territoire communal. Cet atout d'attractivité majeur présente également un enjeu particulier en terme de police, de gestion des flux et d'organisation des secours. Elle jouxte les communes des Contamines-Montjoie, de Megève et de Chamonix. Elle dispose également d'une frontière avec l'Italie (commune de Courmayeur).

La commune est une station de sports d'hiver réputée. Bien que le centre principal se situe à une altitude moyenne (810 m à l'hôtel-de-ville), et que la station de ski s'étende jusqu'à 2 300 m d'altitude, son territoire couvre en réalité un dénivelé de plus de 4 000 m sur 6 300 ha. La population est, pour l'essentiel, concentrée sur le village de Saint-Gervais et dans plusieurs hameaux, nécessitant des réseaux étendus et parfois éclatés².

La commune comptait 5 546 habitants en 2015³. Sa population a légèrement décliné depuis 2009 (- 2 %), le solde naturel positif ne couvrant pas le solde migratoire négatif, alors même que le département connaît au contraire une croissance démographique parmi les plus importantes de la métropole (+ 7 %). En 2014, le taux de chômage s'élevait à 4,7 %, soit près de moitié inférieur au taux national.

Le tourisme est la première ressource de la commune qui compte près de 25 000 lits touristiques⁴. De ce fait, Saint-Gervais a été classée station de tourisme par décret du 30 octobre 2017⁵. Elle bénéficie également d'un surclassement démographique dans la strate des communes de 20 000 à 40 000 habitants. Elle est aujourd'hui avant tout tournée vers un tourisme familial de séjour et dispose du label « *Famille Plus* »⁶. Le domaine skiable communal s'organise actuellement en quatre, et bientôt trois, secteurs concédés sous la forme de délégation de service public (DSP). La commune dispose également de sources thermales, exploitées depuis le XIX^{ème} siècle.

¹ M€ = millions d'euros.

² Cinq réseaux d'adduction d'eau potable coexistent sur la commune, qui, en outre, achète de l'eau potable à la commune voisine des Contamines-Montjoie afin d'alimenter un hameau isolé non raccordable aux réseaux communaux.

³ Source : INSEE.

⁴ Source : Stationoscope du massif des Alpes.

⁵ Prévu par le code du tourisme, le classement en station de tourisme permet notamment à une commune d'instaurer la taxe de séjour mais également de valoriser le montant des indemnités des élus.

⁶ Ce label est accordé par une organisation rassemblant l'association nationale des élus des territoires touristiques, l'association nationale des maires des stations de montagne et la fédération française des stations vertes de vacances et des villages de neige et soutenue par le ministère chargé du tourisme.

2- LA GOUVERNANCE

La commune de Saint-Gervais privilégie un modèle de développement économique et territorial en faveur de sa population permanente, grâce aux ressources tirées de l'économie touristique.

2.1- Le projet communal et les conditions de sa mise en œuvre

2.1.1- Le projet de la municipalité

La commune de Saint-Gervais a réalisé d'importants investissements en vue de répondre aux besoins de la population vivant à l'année sur la commune. À ce titre, elle a procédé à la rénovation d'équipements locaux : école, maison des jeunes et de la culture, etc. De même, la piscine extérieure qui ne pouvait fonctionner que durant la saison estivale pour les vacanciers, a été remplacée par une piscine couverte, ouverte à l'année.

Par ailleurs, la commune a engagé une politique de baisse régulière des taux de fiscalité.

2.1.2- L'administration de la commune

Du fait de sa situation de station de sport d'hiver, la population de Saint-Gervais connaît une variation très importante sur l'année, pouvant aller de 1 à 5 ou 6. Il s'agit d'une complexité de gestion majeure pour l'organisation des services publics. Si l'administration municipale peut apparaître très développée pour une commune de 6 000 habitants, elle l'est en revanche moins pour une commune de 20 000 à 40 000 habitants. Cette complexité a été accrue par de longues périodes de vacance du poste de directeur général des services – DGS (près de trois ans sur les années 2012-2015, puis six mois entre 2017 et 2018). L'absence de DGS a pu fragiliser une administration présentant par ailleurs un taux d'encadrement faible, avec moins de 4 % de cadres A en 2017 (6,6 % en moyenne dans les communes en 2006⁷) et éclatée avec treize directions et services rattachés directement au DGS.

Le suivi des dossiers les plus complexes (renouvellement de DSP, conduite d'opérations d'investissement lourdes) nécessite des compétences juridiques et financières pointues, absentes au sein de l'administration communale. Dans ce domaine, elle s'appuie donc sur deux cabinets de conseils : un cabinet d'avocat pour le montage juridique et un cabinet de consultant sur les aspects économiques. La chambre relève leur coût, l'ancienneté de leur présence dans la collectivité et leur forte implication dans la gestion des dossiers à enjeux. La commune devra être vigilante afin que cette situation n'obère pas ses capacités d'expertise propre.

2.2- Les dimensions intracommunale et intercommunale

2.2.1- L'intracommunalité

La commune de Saint-Gervais-les-Bains est constituée de plusieurs territoires distincts et distants. Le bourg du Fayet, situé dans la vallée, est distant du centre de la commune de plus de quatre kilomètres par la seule route qui traverse la commune de Passy. Plus industriel, il bénéficie moins directement des retombées de l'économie touristique, bien qu'accueillant les thermes et le casino. Saint-Nicolas-de-Véroce, situé sur l'autre versant de la vallée et plus en altitude a, quant à lui, été rattaché en 1972 à Saint-Gervais dont il est distant de sept kilomètres.

⁷ Source : INSEE Première" n 1056 – janvier 2006.

Afin de préserver les équilibres territoriaux, Le Fayet et Saint-Nicolas-de-Véroce disposent chacun d'un adjoint spécial en charge de la coordination des demandes des habitants, du suivi des dossiers particuliers se rapportant à ces secteurs, notamment les travaux qui y sont réalisés, et d'assurer les fonctions d'officier d'état civil. Chaque bourg dispose en outre d'une mairie annexe où sont tenus des permanences régulières et un conseil municipal par an.

2.2.2- L'intercommunalité

Saint-Gervais-les-Bains a été intégrée à la communauté de communes Pays du Mont-Blanc (CCPMB), créée le 1^{er} janvier 2013. En 2015, le conseil municipal a émis un avis défavorable sur le nouveau projet de schéma départemental de coopération intercommunale qui a conduit au regroupement de dix communes aux caractéristiques très différentes. Saint-Gervais est la troisième commune de la CCPMB en termes de population, derrière Sallanches (17 000 hts) et Passy (11 000 hts), lesquelles disposent, à elles seules, de la majorité absolue au conseil communautaire (21 voix sur 41). La CCPMB est compétente pour l'aménagement de l'espace, le développement économique et les missions transfrontalières au titre des compétences obligatoires ; pour la protection de l'environnement, la politique du logement et la gestion de certains équipements sportifs au titre des compétences optionnelles. La compétence tourisme, du fait de la forte image de chacune des stations, est restée au niveau communal. Résultant d'un compromis, la CCPMB reste peu intégrée et s'est vue transférer peu de compétences. Les communes conservant le bénéfice de la contribution économique territoriale, elle se finance en levant une fiscalité additionnelle à la fiscalité communale.

Carte 1 : La communauté de communes Pays du Mont-Blanc



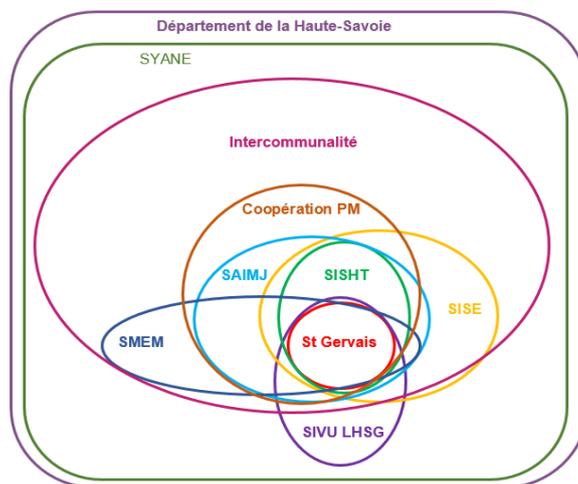
Source : carte réalisée avec Cartes et données – © Articque

En parallèle, la commune est également engagée dans plusieurs organismes de coopération dont l'empilement apparaît source de complexité, comme en témoignent le schéma et le tableau ci-dessous. La plupart des projets portés par ces structures peinent à se concrétiser. Ainsi, la convention de coopération des polices municipales signée en juillet 2012 n'a jamais pu être déployée en raison de la simultanéité des besoins des collectivités (généralement en période hivernale, où la population augmente très fortement sur le territoire), ne permettant pas une répartition adéquate des moyens. Le projet d'interconnexion des domaines skiables de Saint-Gervais et des Contamines-Montjoie, porté par le SAIMJ⁸, a également été suspendu

⁸ SAIMJ : syndicat intercommunal d'aménagement du Mont Joly.

en 2014. Nombre de ces projets s'inscrivent dans le périmètre géographique de la CCPMB, mais sont portés par des structures juridiques propres. Une réflexion sur la place de la communauté de communes sur certains de ces sujets, en vue d'une rationalisation de l'organisation syndicale, pourrait apparaître pertinente.

Carte 2 : Synthèse des coopérations intercommunales de la commune



Source : CRC d'après les données communiquées par la commune et la préfecture de la Haute-Savoie

Tableau 2 : Détail des coopérations intercommunales de la commune

Sigle & dénomination	Communes membres
SIVU LHSG (Syndicat à vocation unique (SIVU) du domaine skiable Les Houches-Saint-Gervais)	Saint-Gervais-les-Bains Les Houches
SISHT (Syndicat intercommunal pour la création d'une structure d'hébergement temporaire)	Les Contamines-Montjoie Saint-Gervais-les-Bains
SISE (Syndicat intercommunal station d'épuration)	Les Contamines-Montjoie Passy Saint-Gervais-les-Bains
SAIMJ (Syndicat intercommunal d'aménagement du Mont-Joly, notamment pour l'interconnexion des domaines skiables)	Demi-Quartier Les Contamines-Montjoie Megève Saint-Gervais-les-Bains
SMEM (Syndicat mixte des eaux de Miage)	Combloux Demi-Quartier Domancy Saint-Gervais-les-Bains
Coopération PM (Convention de coopération et de mise à disposition des polices municipales - non portée par un syndicat)	Combloux Demi-Quartier Les Contamines-Montjoie Megève Praz-sur-Arly Saint-Gervais-les-Bains
CCPMB (Communauté de communes Pays du Mont-Blanc)	Combloux Cordon Demi-Quartier Domancy Les Contamines-Montjoie Megève Passy Praz-sur-Arly Saint-Gervais-les-Bains Sallanches
SYANE (Syndicat des énergies et de l'aménagement numérique de la Haute-Savoie)	Toutes les communes du département

Source : commune et préfecture de la Haute-Savoie

3- LE PILOTAGE DES FINANCES COMMUNALES

Les procédures de gestion des finances de la commune de Saint-Gervais apparaissent maîtrisées. Elles témoignent d'une certaine prudence. La collectivité a réalisé des efforts importants mais perfectibles sur la qualité et la complétude de sa procédure budgétaire, ainsi que sur les informations transmises à l'organe délibérant dans ce cadre. Certains points relatifs à la qualité de l'information financière nécessitent quelques améliorations.

3.1- La transparence de l'information budgétaire

3.1.1- La présentation du budget

Le pilotage budgétaire et financier de la commune de Saint-Gervais-les-Bains doit, compte tenu de son surclassement démographique, satisfaire à la rigueur attendue d'une commune de 20 000 à 40 000 habitants.

Le budget de la commune se compose d'un budget principal (relevant de l'instruction budgétaire et comptable M14) et de cinq budgets annexes (BA) :

- BA « *culture* » (M14) ;
- BA de l'office de tourisme (M14) ;
- BA « *transport* » (M43) ;
- BA « *eau* » (M49) ;
- BA « *assainissement* » (M49)⁹.

Les BA retracent les opérations budgétaires de certains services publics locaux dépourvus de personnalité juridique, principalement pour le suivi de l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial (SPIC). Facultativement, les services publics assujettis à la TVA peuvent être isolés dans un BA.

La création du budget annexe « *culture* » a été, à l'origine, motivée par la volonté d'isoler les recettes du festival « *Mont-Blanc d'humour* », assujetties à la TVA. Par la suite, les crédits relatifs au fonctionnement du musée d'art sacré y ont été adjoints. Le budget de la bibliothèque municipale est en revanche porté par le budget principal.

Le recours à des BA constitue cependant un outil parfois « *complexe et qui induit des lourdeurs de gestion réelles. Pour suivre des activités simples qui relèvent de services publics administratifs, un état annexe au budget ou l'utilisation de nomenclature fonctionnelle peut suffire à donner une information financière.* »¹⁰ Dès lors, la collectivité pourrait réintégrer le BA culture au sein du budget principal dans un souci de simplification de gestion et de transparence de l'information financière. La comptabilité analytique, déjà existante dans la collectivité, permettrait en outre de continuer à suivre les opérations soumises à la TVA.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que le budget annexe « *culture* » sera réintégré au budget général dès le vote du budget primitif 2020.

3.1.2- Le processus de préparation du budget

Saint-Gervais élabore son budget selon une méthode prudentielle. Les recettes de fonctionnement de l'année N sont estimées sur la base d'un maintien des taux des impôts locaux. Les dépenses de fonctionnement « *incompressibles* » sont déduites, pour calculer les marges budgétaires disponibles pour conduire des projets. Ceux-ci sont envisagés en fonction du niveau d'endettement de la commune, pour s'assurer de leur soutenabilité.

⁹ Les BA eau et assainissement disparaîtront en 2026 avec le transfert de ces compétences à la CCPMB.

¹⁰ Revue des dépenses relatives aux BA des collectivités territoriales, IGF-IGA, mai 2016.

Depuis 2014, le budget est voté en décembre avec un objectif d'anticipation de la gestion mais également par volonté de ne pas intégrer le résultat de l'année N-1 dès le budget primitif (BP), considéré comme une recette fluctuante ne devant pas servir à financer les dépenses de fonctionnement « *incompressibles* » inscrites au BP. Un budget supplémentaire, en mars ou avril, intègre le résultat de l'année N-1 et ajuste les crédits en conséquence.

Depuis plusieurs années, l'objectif affiché est celui d'une stabilisation de l'enveloppe des dépenses de fonctionnement, ce qui équivaut à une réduction des moyens du fait de l'inflation. La chambre appelle l'attention de la commune sur le fait que cette reconduction à iso budget, vertueuse sur le plan de la maîtrise de la dépense, ne doit toutefois pas détourner la collectivité du processus de réflexion précise et circonstanciée sur les besoins, eux-mêmes évolutifs.

3.1.3- Le rapport et le débat d'orientations budgétaires

Afin de permettre à l'assemblée délibérante de se prononcer sur les orientations générales du budget, un rapport d'orientations budgétaires (ROB), dont le contenu a été précisé en 2015, lui est présenté dans les deux mois précédant l'examen du budget primitif. Celui-ci fait l'objet d'un débat qui doit être acté par une délibération. En outre, une note explicative de synthèse accompagne le projet de budget et le projet de compte administratif, qui doivent faire l'objet d'une publicité adéquate. Des annexes accompagnent les documents financiers.

La qualité des documents transmis pour le débat d'orientations budgétaires (DOB) a régulièrement progressé sur la période. Un ROB formalisé est joint à la délibération actant le débat depuis 2016. Des données figurent notamment sur l'évolution de l'encours de la dette et des dépenses de fonctionnement. En revanche, le ROB comporte peu d'information sur les investissements pluriannuels prévus ou en cours, et alors même que la commune dispose d'une comptabilité d'engagement et d'une gestion par opération. Avant 2018, seule une information sur les crédits de paiement (CP) de l'année à venir apparaît¹¹. Le ROB 2019 fournit des tableaux financiers plus complets, traçant des perspectives jusqu'en 2022 mais reste en-deçà du niveau d'information prévu par le code général des collectivités territoriales (CGCT).

Cependant, dès le mois de septembre de chaque année, la collectivité organise une réunion de ses créanciers (« *réunion du pool bancaire* »), afin d'échanger sur ses projets d'investissements et, plus généralement, sur sa prospective à cinq ans. Cette initiative a été mise en place en 2001, alors que la commune était dans une situation financière très dégradée¹². Le document présenté à cette occasion contient des données prospectives très détaillées sur la fiscalité, les produits du domaine, l'évolution des charges, l'évolution de la capacité d'autofinancement et surtout les investissements prévus, avec leur plan de financement. L'analyse rétrospective des données fournies lors de ces réunions témoigne de la qualité de ces prévisions. Très riche d'informations, il s'agit d'un quasi plan pluriannuel d'investissement qui gagnerait à être plus largement valorisé et diffusé. La chambre estime que ces informations, qui apparaissent plus précises et plus complètes que celles transmises aux élus, pourraient utilement être présentées au conseil municipal dans le cadre de la préparation budgétaire.

Dans sa réponse, l'ordonnateur s'est engagé, dès le plus prochain exercice, à compléter le rapport d'orientation budgétaire de données plus précises sur les orientations budgétaires de la commune, notamment en matières d'investissements et d'endettement. En outre, le document communiqué au créancier sera également transmis aux élus en annexe au ROB.

¹¹ Ainsi, les travaux sur l'église, qui se sont déroulés de 2013 à 2017, sont présentés sous l'angle du montant de CP nécessaires à prévoir au budget, sans que jamais ne soit donnée une perspective globale sur le projet, son coût et les écarts de montants constatés entre la prévision et la réalisation.

¹² Cf. § 5.3.1.

Enfin, le CGCT prévoit que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du DOB, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, sont mis en ligne sur le site internet de la commune après leur adoption. La commune de Saint-Gervais dispose sur son site internet d'une rubrique où elle publie un abstract de son budget primitif. Il est nécessaire d'y adjoindre les autres documents prévus, afin de permettre un meilleur accès des citoyens aux informations relatives à sa situation financière, ce que l'ordonnateur s'est engagé à effectuer.

3.1.4- Les annexes aux documents budgétaires

Les annexes aux documents budgétaires visent à compléter l'information des élus et des tiers. Les documents présentés par la commune répondent de manière satisfaisante aux prescriptions de l'instruction budgétaire et comptable M14. Certains points permettraient toutefois d'améliorer encore la transparence de l'information financière communiquée aux élus du conseil municipal.

Parmi les informations financières et ratios présentés dans la rubrique « *I – Informations générales* »¹³, les « *moyennes nationales de la strate* » ne sont pas renseignées, de même que le potentiel financier et la moyenne nationale du potentiel financier par habitant de la strate, prévus dans la maquette budgétaire ; ces éléments permettent de mettre en regard la situation de la collectivité et celle d'autres collectivités et sont donc précieux à cet égard.

L'annexe C1 présente l'état du personnel à travers plusieurs tableaux. Le tableau renseigné sur les effectifs au 1^{er} janvier présente deux incohérences qui rendent difficile la lecture de la situation exacte de la collectivité : des effectifs apparaissent sur certains grades ou emplois pour lesquels l'assemblée délibérante n'a, d'après le document, pas créé d'emploi budgétaire¹⁴ ; les données sur les effectifs ne sont par ailleurs pas présentées en équivalent temps plein travaillé (ETPT), comme prévu par la maquette, mais en effectifs physiques, ce qui ne permet pas d'apprécier correctement le suivi du plafond d'emplois autorisés. Par ailleurs, le tableau de suivi des agents non titulaires n'est pas conforme à la maquette, les données sur la rémunération et le type de contrat étant notamment absentes (ces dernières sont en revanche renseignées au compte administratif) et la commune présentant des données sur les effectifs saisonniers dans un autre tableau, non prévu par la maquette.

D'autres anomalies mineures ont été constatées quant à la complétude des annexes budgétaires. Leur fiabilité a vocation à être améliorée afin de mieux assurer la transparence de l'information à disposition des élus et du public.

3.1.5- L'exécution du budget

Le taux d'exécution budgétaire témoigne de la qualité du suivi financier de la collectivité, condition essentielle de la sincérité du budget.

Pour la section de fonctionnement, les niveaux témoignent d'une approche budgétaire prudente. La sous-estimation des recettes et la légère surestimation des dépenses sont persistantes mais stables sur toute la période. Un travail de prévision affiné permettrait de les améliorer, notamment en tenant mieux compte du niveau réel des recettes.

¹³ Art. R. 2313-1 du CGCT.

¹⁴ Au BP 2017 (p. 66), le nombre de postes pourvus dans la filière administrative (36) apparaît supérieur au nombre de postes budgétaires ouverts (33).

Tableau 3 : Taux d'exécution de la section de fonctionnement

	2012	2013	2014	2015	2016	Moyenne annuelle
Dépenses réelles de fonctionnement						
Taux d'exécution sur prévisions au stade du BP*	102,7 %	90,6 %	94,1 %	108,2 %	99,4 %	99,0 %
Taux d'exécution sur prévisions au stade CA**	97,8 %	96,9 %	94,9 %	97,8 %	97,0 %	96,9 %
Recettes réelles de fonctionnement						
Taux d'exécution sur prévisions au stade du BP***	108,7 %	107,8 %	106,2 %	113,0 %	110,1 %	109,1 %
Taux d'exécution sur prévisions au stade CA****	99,6 %	107,2 %	102,9 %	107,7 %	108,4 %	105,0 %

*= (mandats émis) / (crédits ouverts BP)

**= (mandats émis + charges rattachées) / (crédits ouverts BP+DM)

***= (titres émis) / (crédits ouverts BP)

****= (titres émis + produits rattachés) / (crédits ouverts BP+DM)

Source : BP et CA ; retraitements CRC

Les écarts sont plus importants pour la section d'investissement. Le taux d'exécution par rapport aux prévisions du BP progresse constamment sur la période et traduit un réel effort d'amélioration des prévisions de dépenses. La sous-réalisation observée au stade du compte administratif (CA) reste toutefois importante et appelle un pilotage plus rapproché. Les restes à réaliser (RAR) sont par ailleurs systématiquement élevés sur toute la période.

En recettes, les taux d'exécution sont meilleurs, avec toutefois des écarts significatifs entre les années, qui rendent difficiles toute appréciation d'une tendance positive ou négative. Un effort reste à faire dans les prévisions de recettes et de dépenses d'investissement.

Tableau 4 : Taux d'exécution de la section d'investissement

	2012	2013	2014	2015	2016	Moyenne annuelle
Dépenses réelles d'investissement (hors 1644)						
Taux d'exécution sur prévisions au stade BP*	60,6 %	65,2 %	74,8 %	89,7 %	92,3 %	73,3 %
Taux d'exécution sur prévisions au stade CA**	57,2 %	62,2 %	60,4 %	73,9 %	63,8 %	63,0 %
Recettes réelles d'investissement (hors 1644 et 1068)						
Taux d'exécution sur prévisions au stade du BP***	78,7 %	83,7 %	62,8 %	95,6 %	63,3 %	80,6 %
Taux d'exécution sur prévisions au stade CA****	74,5 %	80,2 %	39,1 %	91,5 %	48,8 %	70,6 %

*= (mandats émis) / (crédits ouverts BP+RAR N-1) ; hors RAR de l'année N

**= (mandats émis) / (crédits ouverts BP+DM+RAR N-1) ; hors RAR de l'année N

***= (titres émis) / (crédits ouverts BP+RAR N-1) ; hors RAR de l'année N

****= (titres émis) / (crédits ouverts BP+DM+RAR N-1) ; hors RAR de l'année N

Source : BP et CA ; retraitements CRC

3.2- La qualité de l'information comptable

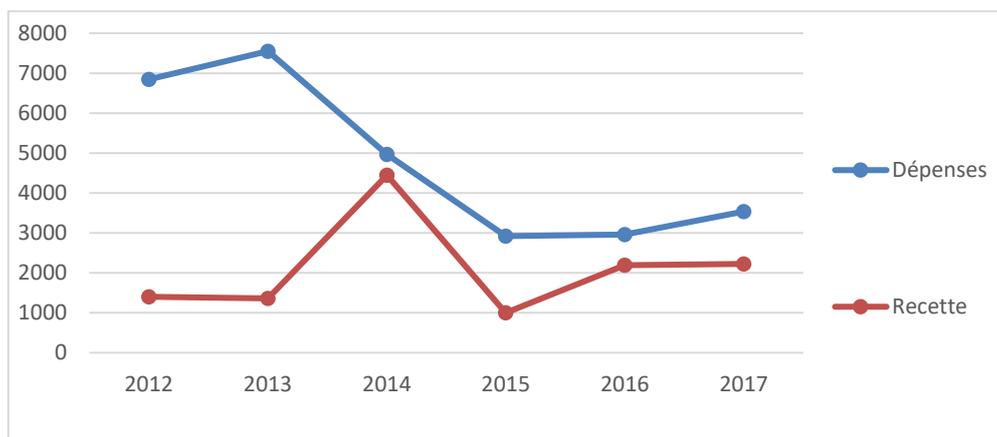
3.2.1- Les restes à réaliser en investissement

Un volume très important de RAR en dépenses est constaté en début de période, lié aux investissements pluriannuels en cours, qui décroît à mesure que les investissements sont réalisés et les engagements clôturés, tandis que les recettes montrent une courbe similaire mais décalée dans le temps. Depuis 2015, le volume augmente à nouveau tant en recettes qu'en dépenses.

L'examen de la situation au 31 décembre 2016 montre que sur 2 962 k€ de RAR en dépenses, près de 20 % sont antérieurs au 31 décembre 2013 et 10 % au 31 décembre 2011. Ils concernent majoritairement des travaux et des frais notariés, pour lesquels des complexités de procédure peuvent justifier des délais de clôture longs. Toutefois, les dossiers les plus anciens et les dépenses relatives à des fournitures et prestations intellectuelles nécessitent vraisemblablement un réexamen. De même, une comptabilisation en autorisations de programme et crédits de paiement pour les plus gros projets ainsi qu'une procédure renouvelée de suivi des RAR, permettraient à la collectivité d'améliorer son exécution budgétaire.

Sur ce dernier point, l'ordonnateur a indiqué avoir mis en œuvre une nouvelle procédure de suivi des RAR en dépenses et en recettes depuis le 3^e trimestre 2019.

Graphique 1 : Évolution des restes à réaliser en investissement



Sources : commune - retraitements CRC

3.2.2- Les provisions

Les dotations aux provisions figurent parmi les dépenses obligatoires des communes dans différents cas prévus par le CGCT, en particulier dès l'ouverture d'un contentieux en première instance à l'encontre de la commune¹⁵. En dehors de ces cas, les communes peuvent décider par délibération de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré, en application du principe de prudence. Les provisions constituées doivent faire l'objet d'un suivi pour les ajuster à l'évolution des risques identifiés.

En 2012 et 2013, l'état des provisions était renseigné dans les budgets primitifs et les comptes administratifs. Le dernier état, daté au 31 décembre 2013, présente un montant de 202 518,93 € de provisions constituées entre 1996 et 2013. Depuis, l'annexe A4 ne figure plus présente dans les documents budgétaires, bien que des provisions apparaissent systématiquement dans les comptes de gestion, pour un montant inchangé depuis 2013.

Par ailleurs, près de trente contentieux sont actuellement pendants devant le juge administratif à l'encontre de la commune concernant pour l'essentiel, le domaine de l'urbanisme et pour lesquels aucune provision n'a été constituée à ce jour. La commune est invitée à reconsidérer la reprise des provisions devenues sans objet, à renseigner l'annexe afférente dans ses prochains documents budgétaires et à constituer des provisions pour les contentieux en cours et futurs qui le nécessitent.

¹⁵ Art. L. 2321-2 du CGCT, 29°, et art. R. 2321-2 du CGCT.

A l'occasion du vote de sa décision modificative n° 1 au budget principal en juillet 2019, la commune a procédé au vote d'une provision pour risques de 26 k€¹⁶. Une provision pour risque de 2 k€ a également été votée sur le BA « eau ».

3.2.3- Les immobilisations en cours

Lorsqu'un investissement réalisé par la commune n'est pas achevé au moment de la clôture budgétaire en fin d'année, celui-ci est enregistré comptablement au chapitre 23 « immobilisations en cours ». Une fois réalisé, il bascule au chapitre 21 « immobilisations corporelles ». Il est alors pris en compte, le cas échéant, dans le calcul de la dotation aux amortissements.

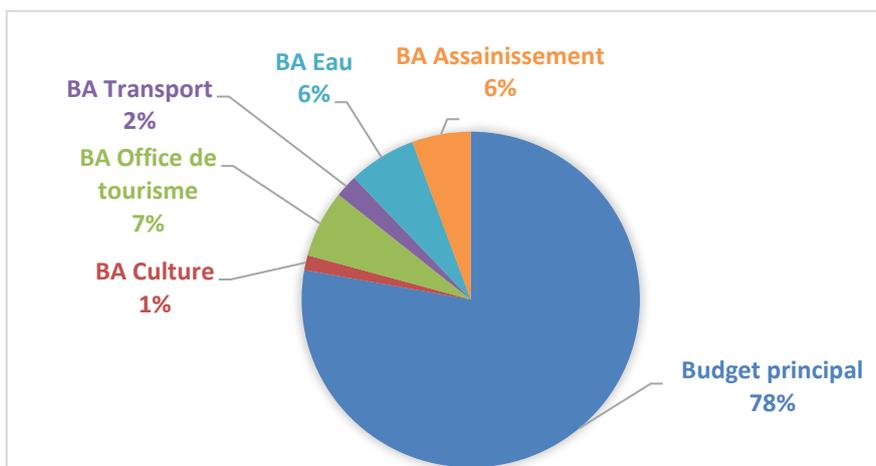
Or, les comptes de gestion montrent un niveau élevé et croissant d'immobilisations en cours sur la période, passant de 18,8 M€ en 2012 à 42,6 M€ fin 2016. Une partie concerne des investissements terminés pour des biens qui devraient être amortis. Certes, l'effort d'amortissement de la commune double sur la période pour atteindre 3,7 M€ en 2017. Mais avec un taux de 1,7 %, celui-ci semble néanmoins insuffisant. La chambre invite la commune à régulariser la situation comptable des immobilisations achevées et à ajuster ses dotations aux amortissements en conséquence dès le prochain exercice budgétaire.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que le basculement des immobilisations achevées était en cours. Celles-ci concernant exclusivement des ouvrages non amortissables (bâtiments), les dotations aux amortissements n'ont pas à être corrigées.

4- LA SITUATION FINANCIERE

Le budget de la commune de Saint-Gervais comptabilisait 23,1 M€ de recettes de fonctionnement consolidées en 2017, dont près de 80 % (18 M€) pour le seul BP. L'analyse financière ci-après porte donc uniquement sur le BP, à l'exception de l'endettement qui est traité de manière consolidée sur l'ensemble des budgets. Elle témoigne de la bonne santé financière de la commune qui dispose de marges confortables après une période d'investissements importants.

Graphique 2 : Part des recettes de fonctionnement 2017 des budgets communaux



Source : comptes de gestion, retraitements CRC

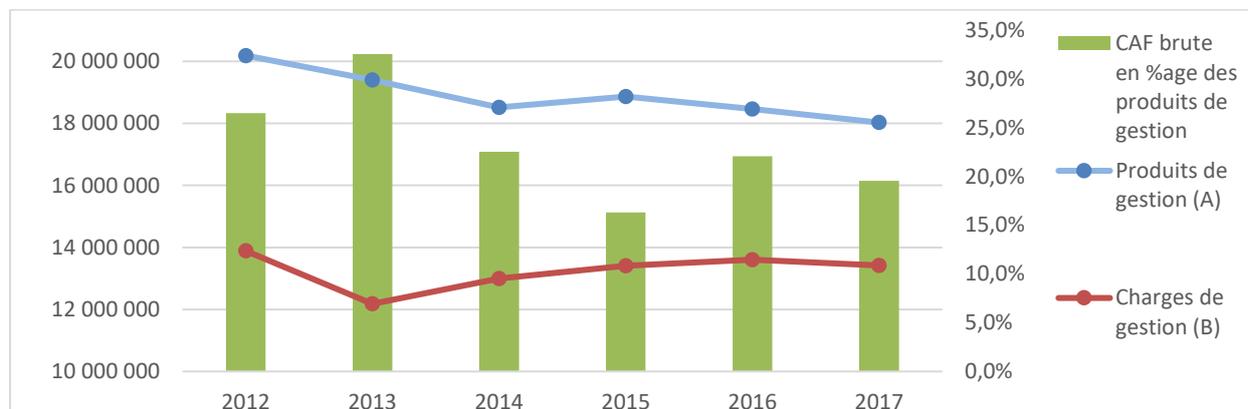
¹⁶ k€ = kilos euros.

4.1- La situation financière du BP

Avec une importante phase d'investissement entre 2012 et 2015, et une baisse continue de certains produits¹⁷, les déterminants de l'équilibre financier de la commune ont évolué de manière significative sur la période. La capacité d'autofinancement (CAF), s'est ainsi fortement réduite. La situation financière reste néanmoins saine, avec des indicateurs systématiquement au-dessus de la moyenne des communes comparables.

Après retraitement du transfert à la CCPMB des compétences d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères, les charges de gestion restent stables d'une année sur l'autre. Sur le plan des recettes, la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) n'a pas nécessité, dans ces conditions, d'augmentation des taux de la fiscalité locale.

Graphique 3 : Évolution des charges et produits de fonctionnement 2012-2017



Source : Comptes de gestion, retraitements CRC

4.2- La formation de l'autofinancement du BP

L'autofinancement correspond à la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses de même nature. Affecté prioritairement au remboursement de la dette et au financement direct de l'investissement, il constitue le principal indicateur de l'indépendance financière de la collectivité. Saint-Gervais dispose d'une CAF brute importante qui représente 23 % des produits de gestion, en moyenne, sur la période de contrôle.

Ce ratio a toutefois décliné significativement entre 2012 et 2017 sous le double effet :

- d'une réduction des charges de gestion moins importante que celle des produits, entraînant un rétrécissement des marges pour la commune ;
- du poids des intérêts d'emprunt, qui viennent dégrader le résultat financier à compter de l'exercice 2013.

¹⁷ Baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de 14 % par an, en moyenne, et augmentation de la contribution de la commune au fonds de péréquation et de solidarité (FPIC) de 38 % par an, en moyenne, correspondant à un prélèvement sur ses ressources.

Tableau 5 : Capacité d'autofinancement (CAF) brute

en k€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion	20 187	19 404	18 511	18 865	18 462	18 026	- 2,2 %
- Charges de gestion	13 888	12 181	12 998	13 404	13 603	13 419	- 0,7 %
= Excédent brut de fonctionnement	6 299	7 223	5 514	5 460	4 859	4 608	- 6,1 %
<i>en % des produits de gestion</i>	31,2 %	37,2 %	29,8 %	28,9 %	26,3 %	25,6 %	
+/- Résultat financier	- 611	- 930	- 1 085	- 1 048	- 1 035	- 963	9,5 %
+/- Autres produits et charges excep. réels	- 335	26	- 254	- 1 335	250	- 120	- 18,6 %
= CAF brute	5 353	6 319	4 175	3 078	4 075	3 525	- 8,0 %
<i>en % des produits de gestion</i>	26,5 %	32,6 %	22,6 %	16,3 %	22,1 %	19,6 %	

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

4.2.1- Les produits de gestion

Les produits de gestion se sont réduits de près de 2,2 M€ sur la période, principalement en raison de la réduction des ressources institutionnelles (pour l'essentiel les dotations de l'État) sur lesquelles la commune a peu de prise. Les produits « flexibles », sur lesquels elle peut agir (ressources fiscales, ressources d'exploitation), sont restés stables. Constituant près de 90 % des produits de gestion, ils laissent une réelle marge de manœuvre à la collectivité pour le futur.

Tableau 6 : Produits de gestion

en k€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	13 891	13 153	13 056	13 716	13 778	13 928	0,1 %
+ Ressources d'exploitation	2 231	2 051	2 167	2 264	2 360	2 183	- 0,4 %
= Produits "flexibles" (a)	16 123	15 204	15 223	15 980	16 138	16 111	0,0 %
<i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	4 140	4 235	3 435	3 130	2 752	2 445	- 10,0 %
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'État	- 113	- 73	- 184	- 284	- 468	- 564	37,9 %
= Produits "rigides" (b)	4 027	4 162	3 251	2 846	2 284	1 881	- 14,1 %
Production immobilisée, travaux en régie (c)	37	39	37	38	39	35	- 1,5 %
Produits de gestion (= a+b+c)	20 187	19 404	18 511	18 865	18 462	18 026	- 2,2 %

Source : Comptes de gestion, retraitements CRC

4.2.1.1- Les ressources fiscales

La commune bénéficie de ressources fiscales importantes au regard de sa population. Si leur produit est stable en volume, leur poids relatif s'accroît significativement sur la période, passant de 69 % en 2012 à 77 % en 2017, essentiellement du fait de l'érosion des autres ressources. S'agissant de moyens pérennes, ils garantissent à la collectivité une réelle autonomie financière.

Tableau 7 : Ressources fiscales

en k€	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	13 891	13 153	13 056	13 716	13 778	13 928
dont Impôts locaux nets des restitutions	10 467	10 836	11 057	11 373	11 476	11 479
dont taxes sur activités de service et domaine (taxe enlèvement ordures ménagère, taxe de séjour, prélèvement sur les produits des jeux et taxes sur les remontées mécaniques)	2 395	1 301	1 043	1 162	1 235	1 112
dont taxes sur activités industrielles (taxe sur l'électricité et taxe sur l'énergie hydraulique)	245	272	271	278	274	274
dont taxes liées à l'environnement et l'urbanisation (taxe sur les pylônes électriques)	30	31	32	33	34	35
dont autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	754	713	653	870	759	1 028
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>69 %</i>	<i>68 %</i>	<i>71 %</i>	<i>73 %</i>	<i>75 %</i>	<i>77 %</i>

Source : Comptes de gestion, retraitements CRC

4.2.1.1.1- Les impôts locaux

Les impôts directs locaux comprennent la taxe d'habitation (TH), la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB) et la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB) à laquelle s'ajoute une taxe additionnelle. Leurs produits sont tirés à la hausse par des bases fiscales très dynamiques, environ trois fois supérieures à la moyenne de la strate, alors que les taux sont proches de la moyenne et diminuent régulièrement.

Tableau 8 : Bases fiscales communales 2017 pour la TH et les taxes foncières

en €	Total des bases	Ratio par habitant			
		Saint-Gervais	Moyenne départementale	Moyenne régionale	Moyenne nationale
Taxe d'habitation (TH)	29 512 515	5 188	2 893	2 079	1 369
Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB)	20 916 662	3 677	2 395	2 256	1 400
Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB)	122 263	21	16	12	15
Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB)	57 178	10	5	3	4

Source : fiches AEF

La réduction des taux traduit le choix de la collectivité de ne pas répercuter sur les contribuables l'augmentation des bases votée chaque année dans la loi de finance. La commune a donc fait le choix de baisser, dans la limite de 1 % par an, ses taux de fiscalité directe. L'objectif affiché est de ne pas renchérir le coût du logement pour les habitants, très élevé tant à l'achat qu'à la location¹⁸.

Sur le territoire intercommunal, Saint-Gervais apparaît comme la seule commune à avoir décidé de baisser ses taux, qui restent dans la moyenne des communes de la strate. Les tableaux suivants indiquent les taux pratiqués par la collectivité, comparés à ceux des autres stations de l'intercommunalité.

¹⁸ L'encaissement de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) élevés, de l'ordre de 0,7 à 1 M€ par an sur la période, témoigne d'un marché immobilier dynamique.

Tableau 9 : Évolution du taux de la taxe d'habitation 2016-2018

Commune	2016	2017	2018	Population municipale
MEGEVE	25,77 %	25,77 %	25,77 %	3 356
CONTAMINE MONTJOIE	22,32 %	22,32 %	22,32 %	1 238
SAINT-GERVAIS-LES-BAINS*	20,58 %	20,50 %	20,30 %	5 677
CHAMONIX MONT-BLANC	15,31 %	15,69 %	15,69 %	9 285
DEMI-QUARTIER	14,77 %	14,77 %	14,77 %	945
*Moyenne de la strate	19,39 %	20,42 %	n.c.	s.o.

Source : Ministère de l'action et des comptes publics

Tableau 10 : Évolution du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties 2016-2018

Commune	2016	2017	2018	Population municipale
MEGEVE	20,36 %	20,36 %	20,36 %	3 356
SAINT-GERVAIS-LES-BAINS*	18,15 %	18,08 %	17,90 %	5 677
CHAMONIX MONT-BLANC	16,07 %	16,47 %	16,47 %	9 285
CONTAMINE MONTJOIE	16,20 %	16,20 %	16,20 %	1 238
DEMI-QUARTIER	8,84 %	8,84 %	8,84 %	945
*Moyenne de la strate	17,31 %	17,33 %	n.c.	s.o.

Source : Ministère de l'action et des comptes publics

Les taux de taxe d'habitation s'accompagnent d'abattements complémentaires, votés par la commune le 20 juin 1984, qui n'ont pas été réexaminés par le conseil municipal au cours de la période sous contrôle¹⁹. Ceux-ci représentent une réduction de base de 1 669 k€ en 2017, soit un produit non perçu de 342,14 k€. Eu égard à son ancienneté et aux sommes concernées, ce dispositif justifierait une information plus régulière du conseil municipal, par exemple à l'occasion du débat sur le vote des taux. Une communication sur ce sujet a par ailleurs été réalisée par la commune dans le journal municipal à l'été 2019.

4.2.1.1.2- Les taxes sur les activités de service et domaine

Le produit des taxes sur les activités de service et domaine a chuté entre 2012 et 2013 de 45 %.

Le transfert de la compétence déchets à la communauté de communes et de sa ressource affectée, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (1 M€), explique l'essentiel de cette baisse. Elle est donc sans conséquence pour l'équilibre des finances communales puisque le transfert de ressources s'est accompagné d'un transfert de charges équivalent.

Par ailleurs, en 2013 également, la commune a décidé de l'affectation du produit de la taxe de séjour à l'office du tourisme (201 k€). Ce transfert de ressources du budget principal vers un budget annexe est également sans conséquence sur le périmètre agrégé de la commune.

▪ La taxe de séjour

L'article L. 2333-26 du CGCT permet aux communes touristiques d'instaurer une taxe de séjour perçue sur chaque nuitée passée par une personne dans un hébergement à vocation touristique. Collectée par les hébergeurs, elle est acquittée par les vacanciers et affectée par la commune au financement de son développement touristique. La commune de Saint-Gervais, classée station de tourisme, a instauré une taxe de séjour par délibération du 18 mai 1983 dont elle a, par la suite, régulièrement actualisé les montants.

¹⁹ Un abattement général à la base ; pour la 1^{ère} et 2^{ème} personne à charge, un abattement de 15 % ; à partir de la 3^{ème} personne à charge, un abattement de 25 %. Source : Fiche AEF 2017.

Tableau 11 : Évolution du montant de la taxe de séjour ; tarif par nuitée et par personne en €

CATEGORIES	2012	2013	2014	2015	2016
Hôtels et meublés de tourisme 5 étoiles	-	-	-	-	3,00
Hôtels et meublés de tourisme 4 étoiles	1,50	1,50	1,50	1,50	2,25
Hôtels et meublés de tourisme 3 étoiles - 1 ^{ère} catégorie	1,00	1,00	1,00	1,00	1,50
Hôtels et meublés de tourisme 2 étoiles - 2 ^{ème} catégorie	0,75	0,75	0,90	0,90	0,90
Hôtels et meublés de tourisme 1 étoile - 3 ^{ème} catégorie	0,60	0,60	0,75	0,75	0,75
Hôtels et meublés de tourisme sans étoile - 4 ^{ème} catégorie	0,40	0,40	0,40	0,40	0,75
Terrains de camping et caravanning classés 3,4,5 étoiles	-	-	0,55	0,55	0,55
Terrains de camping et caravanning classés 1 ou 2 étoiles	-	0,20	0,20	0,20	0,20

Source : commune de Saint-Gervais-les-Bains

Depuis 2013, sa collecte incombe à l'office du tourisme communal. Son produit lui est affecté via le budget annexe correspondant. Ce transfert avait une vocation incitative qui s'est révélé efficace, comme en témoigne l'évolution du produit ci-dessous.

Tableau 12 : Montants collectés au titre de la taxe de séjour, en k€

2012	2013	2014	2015	2016	2017
201	192	220	174	280	290
Collectés sur le BP	Collectés par l'office du tourisme et affecté au BA				

Source : balance des comptes (compte 7362)

Dans le chapitre de son rapport public annuel 2018 consacré aux stations de ski des Alpes du nord face au réchauffement climatique, la Cour des comptes relevait notamment que le rendement de la taxe de séjour « apparaît souvent faible du fait notamment d'un recouvrement difficile auprès des loueurs et d'une gestion complexe. » Malgré des montants collectés croissants, le produit perçu à Saint-Gervais semble peu élevé pour une station touristique de cette importance. Sur la base de la capacité d'accueil utilisée par la préfecture dans son arrêté de surclassement démographique de la commune (arrêté n° 2000/3187), le produit théorique devrait avoisiner 600 k€ si la taxe était intégralement collectée. Sur la base d'une occupation payante de sept semaines par an pour les hôtels, meublés et villages vacances et de deux semaines par an pour les résidences secondaires, le produit maximal de la taxe peut en effet être évalué de la manière suivante.

Tableau 13 : Estimation du rendement potentiel de la taxe de séjour

Critères de capacité d'accueil	Unités recensées	Coefficient	Nb de lits	Hypothèse nb de nuitées facturées / an	Hypothèse retenue de montant moyen de la taxe de séjour acquittée	Montant estimé, en €, de la taxe de séjour possiblement collectable
Hôtels	520 chambres	2	1 040	49	1 €	50 960
Résidences secondaires	4 438 résidences	4	17 752	14	1 €	248 528
Meublés	3 503 pers.	1	3 503	49	1 €	171 647
Villages et maisons familiales de vacances	764 pers.	1	764	49	1 €	37 436
Hôpitaux thermaux et assimilés	0 lit	1	0	0	1 €	0
Hébergements collectifs	1 896 lits	1	1 896	49	1 €	92 904
Campings	150 emplacements	3	450	28	0,75 €	9 450
TOTAL			25 405			610 925

Source : estimation CRC sur la base de l'arrêté du préfet de la Haute-Savoie N° 2000/3187

Cette estimation apparaît cohérente avec celle réalisée par le directeur de l'office du tourisme de Saint-Gervais qui évalue le potentiel de la taxe de séjour à 500 000 € par an.

Cette simulation illustre l'écart significatif entre le produit potentiel et réel de la taxe de séjour. Elle montre également les limites du système de collecte actuel qui ne garantit pas à la commune un rendement optimal et les marges d'optimisation possible. Le nombre élevé de résidences secondaires, en particulier, conduit à une difficulté d'identification des redevables.

Afin de vérifier si les propriétaires de résidences particulières louées de gré à gré s'acquittent bien de la taxe de séjour, la commune gagnerait à procéder au recensement des résidences privées qui font l'objet de locations touristiques. La commune pourrait alors recouper les résultats de ce recensement et serait en mesure de mettre en œuvre la procédure de taxation d'office à l'encontre des hébergeurs qui n'ont pas déclaré de taxe collectée.

Le constat du faible rendement de la taxe de séjour n'a pas conduit la commune à avoir recours à la procédure de taxation d'office, suggérée en première approche par la chambre. Cependant, l'ordonnateur a indiqué dans sa réponse que de nouveaux dispositifs ont été mis en place depuis février 2019²⁰. D'après lui, les mesures prises ont déjà permis d'accroître significativement les produits de la taxe de séjour.

- La taxe sur les remontées mécaniques

L'article L. 2333-49 du CGCT permet aux communes de montagne d'assujettir les entreprises de remontées mécaniques à une taxe sur les recettes brutes provenant de la vente des titres de transport. Acquittée par l'usager, cette taxe est collectée par l'exploitant des remontées mécaniques et reversée dans sa totalité à la commune. Elle se décompose en une part communale, au taux maximal de 3 %, et une part départementale, au taux maximal de 2 %.

La commune a perçu à ce titre entre 615 et 777 k€ selon les années, le chiffre d'affaires des exploitants de remontées mécaniques ayant fluctué selon le niveau d'enneigement du domaine skiable. Le produit de la taxe représentait, en 2017, 4,8 % des recettes fiscales de la commune. Il s'agit donc d'une recette importante pour la collectivité mais relativement volatile.

Tableau 14 : Taxe sur les remontées mécaniques, en k€

2012	2013	2014	2015	2016	2017
710	777	615	722	776	676

Source : Comptes de gestion

4.2.1.2- Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation sont stables sur la période de contrôle. Elles atteignaient 2,2 M€ en 2017. Elles proviennent, pour 20 %, des redevances annuelles au titre de la convention de concession de l'établissement thermal et, pour 19 %, de revenus des immeubles, notamment 300 k€ de bail à construction contracté avec la SEMCODA en 2012.

Le produit des redevances à caractère sportif, c'est-à-dire les droits d'entrées perçus sur les installations sportives communales (piscine, patinoire, tennis et mini-golf), est croissant sur la période de contrôle, principalement du fait de l'ouverture de la piscine couverte en 2014.

Tableau 15 : Droits d'entrées, en k€, pour les installations sportives communales

2012	2013	2014	2015	2016	2017
187	91	341	377	370	339

Source : balances des comptes

²⁰ Affectation d'une personne dédiée de février à fin juin 2019 ; Mise en place de permanences ; Envoi de questionnaire, lettre et relance aux hébergeurs ; Refonte de la page du site internet de la collectivité sur ce sujet ; Établissement d'un plan de communication etc.

Enfin, les tarifs perçus sur les services rendus à la population, en matière d'activités culturelles, périscolaires ou d'enseignement, complètent ces ressources sur lesquelles la commune délibère chaque année de manière très précise.

4.2.1.3- Ressources institutionnelles et fiscalité prélevée au profit de l'intercommunalité et de l'État

Avec une variation annuelle moyenne de - 10 % sur la période de contrôle, les ressources institutionnelles ont chuté de 4,1 M€ à 2,4 M€ de 2012 à 2017. Ce recul est principalement imputable à la DGF, dont le montant passe de 2,9 M€ en 2012 à 1,5 M€ en 2017. Il s'agit d'une baisse consécutive à l'adoption par la loi de finances 2014 du « Pacte de confiance et de responsabilité » qui a introduit une contribution des collectivités à l'effort de redressement des comptes publics par la diminution des dotations que leur verse l'État.

Tableau 16 : Montant, en k€, de la dotation globale de fonctionnement (DGF)

2012	2013	2014	2015	2016	2017
2 870	2 801	2 614	2 196	1 792	1 545

Source : balance des comptes (compte 7411)

Cette diminution s'est accompagnée d'une augmentation de la contribution de la commune au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), qui connaît une croissance très dynamique sur la période. Le FPIC, mis en place en 2012, constitue le premier mécanisme national de péréquation horizontale pour le secteur communal, consistant à prélever une partie des ressources de certaines intercommunalités et communes pour la reverser à des structures moins favorisées.

Tableau 17 : Montant, en k€, de la contribution au FPIC

2012	2013	2014	2015	2016	2017
142	96	207	307	491	587

Source : balance des comptes (compte 73925)

L'effet cumulé de la baisse de la dotation globale de fonctionnement et de l'augmentation de la contribution de la commune au fonds de péréquation et de solidarité (FPIC) s'est donc traduit par une baisse moyenne annuelle de 14,1 % des produits « rigides » perçus par la collectivité, qui passent de 4 M€ à 1,9 M€ entre 2012 et 2017.

4.2.2- Les charges de gestion

Les charges de gestion s'établissent à 13,4 M€ à fin 2017. Elles se sont légèrement réduites sur la période, au rythme annuel moyen de - 0,7 %, avec des évolutions contrastées selon leur nature. La très importante augmentation des charges de personnel, entre 2012 et 2015, a été compensée par des charges à caractère général et des subventions de fonctionnement maîtrisées, voire en net retrait.

Tableau 18 : Charges de gestion

en k€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	4 959	3 788	4 077	4 142	4 204	4 380	- 2,5 %
+ Charges de personnel	5 142	5 208	5 693	6 089	6 077	6 079	3,4 %
+ Subventions de fonctionnement	2 024	1 840	1 859	1 827	1 871	1 749	- 2,9 %
+ Autres charges de gestion	1 762	1 346	1 369	1 346	1 450	1 211	- 7,2 %
= Charges de gestion	13 888	12 181	12 998	13 404	13 603	13 419	- 0,7 %

Source : Comptes de gestion, retraitements CRC

4.2.2.1- Charges à caractère général

Les charges à caractère général connaissent une variation importante entre 2012 et 2013 (- 1,2 M€), principalement en raison du transfert de compétences d'enlèvement des ordures ménagères et de gestion de la déchetterie à la communauté de communes. L'exercice 2012 a été également exceptionnellement grevé des charges importantes relatives au pompage de la poche d'eau du glacier de Tête Rousse (462 k€), qui présentait un risque majeur pour la commune en cas de rupture. Suite à ces travaux de pompage, le budget principal supporte chaque année 300 k€ de charges annuelles d'études. Ces frais sont cependant couverts à 80 % par des subventions au titre du fonds de prévention des risques naturels majeurs, laissant toutefois une part non négligeable à la charge de la collectivité²¹.

4.2.2.2- Charges de personnel

Si la commune a réussi à contenir ses charges à caractère général, les charges de personnel sont dynamiques sur la période (+ 18,2 %, concentrés sur 2013-2015), sans pour autant menacer le budget de la commune d'une trop grande rigidité. Bien que croissant, leur poids reste modéré, avec un peu plus de 33 % des produits de gestion en 2017, contre 26 % en 2012. Le poids des dépenses de personnel de la commune de Saint-Gervais apparaît, dès lors, soutenable, laissant une certaine marge de manœuvre à la collectivité. L'évolution des charges de personnel est détaillée au chapitre 6, relatif à la gestion des ressources humaines.

4.2.2.3- Subventions de fonctionnement et autres charges de gestion

L'importante réduction observée sur les subventions versées par la commune, en particulier entre 2012 et 2013 (- 416 k€), s'explique avant tout par des évolutions de périmètre et non par une évolution du positionnement de la commune. Ces baisses s'expliquent en effet tout d'abord par le transfert de la compétence ordures ménagères à la CCPMB en 2013, qui a entraîné la fin de la participation versée jusqu'alors au syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères (SITOM), soit 332 k€ en 2012. De même, le transfert du produit de la taxe de séjour au budget annexe de l'office du tourisme s'est accompagné d'une réduction équivalente de la participation communale.

4.2.3- Le résultat financier

Le résultat financier s'est dégradé sous l'effet de la hausse des frais financiers, de 643 k€ à 995 k€ entre 2012 et 2017. Cette hausse est liée aux nouveaux emprunts contractés en 2012 pour 5 M€, en 2013 pour 9,3 M€, et enfin en 2015 pour 6,5 M€. Ces emprunts ont permis de financer en partie l'important programme d'investissement lancé par la commune au début des années 2010.

Tableau 19 : Évolution des charges financières

en k€	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Intérêts réglés à l'échéance	643	905	1 112	1 058	1 069	995
Intérêts - rattachement des intérêts courus non échus	- 33	24	- 27	- 11	- 28	- 26

Source : balance des comptes

²¹ Le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM dit « fonds Barnier ») a été créé par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Ce fonds était alors destiné à financer les indemnités d'expropriation de biens exposés à un risque naturel majeur. Son utilisation a ensuite été élargie à d'autres catégories de dépenses. Le périmètre actuel des mesures subventionnables par le fonds est défini à l'article L. 561-3 du code de l'environnement.

4.3- Les investissements

4.3.1- La stratégie d'investissement

À la suite d'un contentieux perdu en 1999, la commune de Saint-Gervais-les-Bains s'est trouvée dans l'obligation de dédommager pour une somme importante l'un de ses délégataires de service public²². Les difficultés financières qui ont suivi et le durcissement des conditions d'accès au crédit, consécutif à la crise financière, n'ont pas permis à la collectivité de maintenir son niveau d'investissement. À compter du début des années 2010, la municipalité a fait le choix de reprendre plusieurs projets structurants. Le principal d'entre eux a été la construction d'une nouvelle piscine.

La commune a réalisé près de 50 M€ d'investissements sur la période sous contrôle, concentrés pour l'essentiel sur les années 2013-2015 (30,8 M€), autour de sept projets principaux qui ont mobilisé 60 % des crédits. Après un pic en 2013, une nette baisse de ces dépenses est observée, qui selon la commune devraient se stabiliser à 2 M€ pour les exercices 2018 à 2020.

Tableau 20 : Coût des principaux projets structurants sur la période 2012-2017

en k€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Participation pour la construction du nouveau pont, CD 74		1 514		400			1 914
Piscine	3 605	7 409	3 788	495	69	102	15 468
Restauration du château de Hautetour	2 432	769	19	11	2		3 234
Restauration de l'église de St Gervais		130	847	246	1 770	839	3 832
Restructuration de l'école Marie Paradis	498	61	2 046	3 482	411	15	6 511
Route des Contamines (investissement non finalisé à date)					2	1 205	1 206
Avenue de Miage (investissement non finalisé à date)					680	25	704
Restauration de la chapelle des Chattrix (investissement non finalisé à date)						11	11
Restauration de la chapelle des Plans (investissement non finalisé à date)					10	220	231
Total	6 534	9 883	6 699	4 634	2 944	2 417	33 112

Source : commune de Saint-Gervais-les-Bains

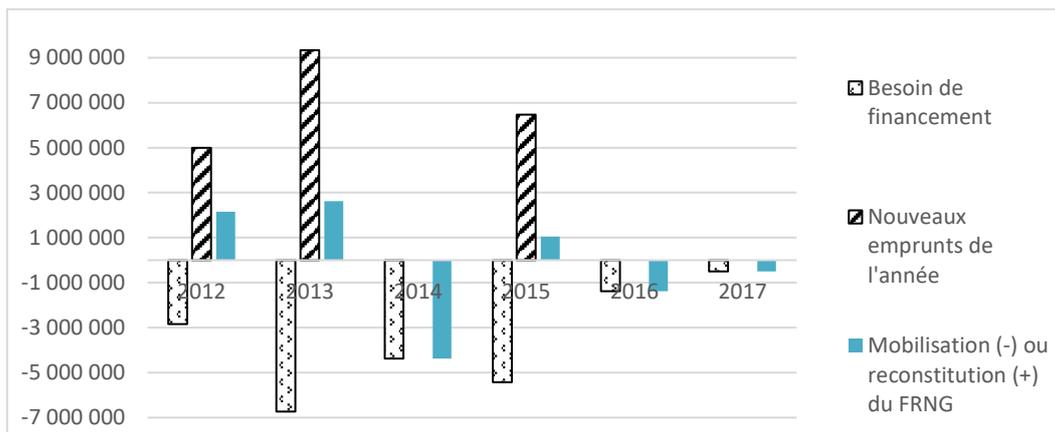
4.3.2- Le financement des investissements

Sur la période examinée, la capacité d'autofinancement, en nette décroissance, ne suffit pas à couvrir les dépenses d'équipement, malgré une progression des subventions d'investissement et du fonds de compensation de la TVA.

De 2012 à 2015, années d'investissements soutenus, le taux de financement sur ressources propres n'est que de 62 % en moyenne.

²² Pénalité de 74 millions de francs pour rupture anticipée d'une délégation de service publics à la SEM Megève-Rochebrune en 1999.

Graphique 4 : Répartition du besoin de financement des investissements 2012-2017



Source : Comptes de gestion, retraitements CRC

Tableau 21 : Financement des investissements

en k€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
CAF brute	5 353	6 319	4 175	3 078	4 075	3 525	26 525
- Annuité en capital de la dette	1 909	1 407	1 660	1 636	1 857	1 849	10 318
= CAF nette ou disponible (C)	3 444	4 912	2 515	1 441	2 217	1 677	16 207
TLE et taxe d'aménagement	365	187	340	300	281	144	1 617
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	783	1 021	1 726	1 392	1 255	825	7 001
+ Subventions d'investissement reçues	1 395	1 414	1 235	1 522	1 537	2 358	9 461
+ Produits de cession	16	1	3	36	57	451	564
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	2 559	2 623	3 304	3 250	3 129	3 778	18 643
= Financement propre disponible (C+D)	6 004	7 535	5 819	4 691	5 346	5 454	34 850
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>74,4 %</i>	<i>61,5 %</i>	<i>60,6 %</i>	<i>52,1 %</i>	<i>92,0 %</i>	<i>93,3 %</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	8 066	12 249	9 598	8 998	5 810	5 847	50 568
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	475	2 011	608	1 113	920	105	5 232
- Participations et inv. financiers nets	300	0	0	0	0	0	300
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	-12	4	1	0	-8
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 2 838	- 6 725	- 4 375	- 5 423	- 1 385	- 497	- 21 243
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	5 000	9 343	0	6 468	0	0	20 810
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	2 162	2 618	- 4 375	1 044	- 1 385	- 497	- 433

Source : Comptes de gestion, retraitements CRC

Depuis 2016, le rythme des investissements devenant moins soutenu, la part de financement propre des dépenses d'équipement remonte à plus de 90 % et le financement des nouveaux investissements est couvert par une diminution du fonds de roulement.

4.4- La situation bilancielle

4.4.1- L'endettement

Au 31 décembre 2017, la commune détenait un portefeuille de 50 contrats d'emprunt, pour un encours total de 29 M€. Tous sont classés par la charte Gissler²³ en catégorie A1, considérée comme la moins risquée. Par le passé, la commune a souscrit un emprunt structuré pour un montant de 6,5 M€. Ce prêt d'une durée de dix ans et indexé sur l'indice Euribor, n'a pas engendré de surcoût pour la collectivité jusqu'à son échéance intervenue en 2012.

Tableau 22 : Détail des emprunts souscrits par la commune au cours de la période sous revue

Exercice	Montants	Taux	Durée	Établissement
2012	1 000 000	4,95 %	20 ans	CREDIT MUTUEL
2012	1 800 000	5,25 %	20 ans	CAISSE EPARGNE
2012	2 200 000	4,86 %	20 ans	CREDIT FONCIER
Total 2012 :	5 000 000			
2013	3 000 000	4,88 %	25 ans	CAISSE EPARGNE
2013	1 000 000	2,95 %	24 ans	CREDIT MUTUEL
2013	2 000 000	4,89 %	25 ans	CREDIT MUTUEL
2013	3 000 000	3,40 %	15 ans	CREDIT AGRICOLE
2013	102 500	livret A + 0,60 %	50 ans	CDC
2013	240 000	livret A + 0,60 %	40 ans	CDC
Total 2013 :	9 342 500			
2015	38 297	livret A + 1,11 %	50 ans	CDC
2015	265 203	livret A+ 1,11 %	40 ans	CDC
2015	248 100	livret A + 1,11 %	40 ans	CDC
2015	615 000	livret A + 1 %	20 ans	CDC
2015	1 000 000	1,85 %	20 ans	CREDIT MUTUEL
2015	2 118 000	livret A + 1 %	20 ans	CDC
2015	1 000 000	2,13 %	20 ans	BANQUE POSTALE
2015	1 183 000	2,42 %	20 ans	CAISSE EPARGNE
Total 2015 :	6 467 600			

Source : contrats d'emprunts souscrits par la commune ; retraitement CRC.

Le recours à l'emprunt sur la période 2012-2015 a augmenté significativement l'encours de dette, qui s'élevait, en 2017, à 25,9 M€ pour le budget principal de la commune et 29 M€ pour l'ensemble consolidé (tous budgets). Pour ce qui est du budget principal, après un pic en 2015, proche des seuils d'alerte à 9,6 ans²⁴, la commune retrouve peu à peu une capacité de désendettement soutenable à 7,3 ans en 2017. Dans une approche consolidée, la capacité de désendettement est ramenée à 6,2 ans en 2017²⁵.

La commune jouit de conditions d'emprunt stables et satisfaisantes, avec un taux d'intérêt moyen de sa dette de 3,7 % en moyenne sur la période. Les taux des contrats négociés en début de période apparaissent toutefois en moyenne plus élevés que les taux négociés plus récemment en raison de la baisse générale des taux d'intérêt.

²³ La signature, en 2009, d'une charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales et la diffusion de la circulaire du 25 juin 2010 ont permis de mettre fin à la commercialisation des produits structurés à risque. La mise en place, dans le cadre de la charte de bonne conduite, d'une classification des produits (classification dite « Gissler » destinée à favoriser une meilleure compréhension des produits proposés aux collectivités) et la rénovation des annexes budgétaires des collectivités territoriales relatives à la dette ont permis d'améliorer de façon significative l'information des élus et des citoyens sur la dette publique locale, notamment sur les risques liés aux emprunts structurés.

²⁴ Dette / CAF brute du BP exprimé en nombre d'années. Au-delà de 10 ans, l'endettement est considéré excessif.

²⁵ Dette consolidée / CAF brute consolidée.

Tableau 23 : Endettement communal consolidé au 31 décembre

en k€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Budget principal	18 485	26 420	24 773	29 600	27 742	25 893	
Budget annexe Eau	903	851	867	1 825	2 386	2 254	
Budget annexe Assainissement	1 152	1 080	1 113	1 033	950	865	
Budget annexe Transports voyageurs	0	0	0	0	0	0	
Budget annexe Culture	0	0	0	0	0	0	
Budget annexe Office du tourisme	0	0	0	0	0	0	
= Encours de la dette consolidée (tous budgets)	20 539	28 351	26 753	32 458	31 077	29 012	7,2 %
/ CAF brute consolidée tous budgets	6 211	7 141	5 552	4 091	5 479	4 662	- 5,6 %
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)	3,31	3,97	4,82	7,93	5,67	6,22	
/ CAF brute du budget principal	5 353	6 319	4 175	3 078	4 075	3 525	- 8,0 %
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute du BP)	3,84	4,49	6,41	10,55	7,63	8,23	
Intérêts des emprunts et dettes	696	1 010	1 163	1 134	1 129	1 053	8,6 %
/ Encours de la dette consolidée	20 539	28 351	26 753	32 458	31 077	29 012	7,2 %
= Taux apparent de la dette consolidée (tous budgets)	3,4 %	3,6 %	4,3 %	3,5 %	3,6 %	3,6 %	

Source : Logiciel des juridictions financières d'après les comptes de gestion ; balance des comptes

En 2015, la commune a entrepris une campagne de renégociation de ses emprunts. Cette démarche a, d'après la commune, abouti à une économie de 390 k€.

Tableau 24 : Campagne de renégociation de prêts en mars 2015

Banque	Durée	Nominal initial	Ancien taux fixe	Nouveau taux fixe	IRA	Frais	Gains
Caisse d'Epargne	20 ans	1 800 000 €	5,25%	5,00%	0 €	500 €	39 801 €
Caisse d'Epargne	29 ans	2 330 000 €	4,97%	4,87%	0 €	500 €	22 207 €
Caisse d'Epargne	25 ans	3 000 000 €	4,88%	Refus			
Crédit Foncier	20 ans	2 200 000 €	4,86%	Refus			
Crédit Foncier	25 ans	2 000 000 €	4,89%	Refus			
Crédit Mutuel	20 ans	1 000 000 €	4,95%	3,15%	0 €	1 600 €	174 502 €
Crédit Mutuel	20 ans	1 000 000 €	4,45%	2,95%	0 €	1 700 €	153 678 €
Total :					0 €	4 300 €	390 188 €

Source : commune de St Gervais ; réponse au rapport d'observation provisoire.

Une nouvelle campagne de négociation a été entreprise en février 2019 mais ne s'est pas traduite par une modification des contrats, les indemnités de renégociation des emprunts s'étant avérées supérieures aux économies potentielles générées par le différentiel de taux.

4.4.2- Le fonds de roulement et la trésorerie

L'ensemble des moyens financiers dont dispose la collectivité constitue des ressources (CAF, plus-values de cession, dotations et subventions, emprunts...). Parallèlement, l'ensemble des dépenses d'investissement s'apparente à des emplois (dépenses d'équipement, remboursements de dettes, autres...). Le solde entre le total des ressources et le total des emplois représente l'impact sur le fonds de roulement.

La variation du fonds de roulement correspond à :

- un prélèvement sur les réserves lorsque les ressources d'investissement de la collectivité sont inférieures à son niveau de dépenses d'investissement ;
- un abondement des réserves lorsque les dépenses d'investissement se révèlent inférieures aux ressources (dont emprunts nouveaux) que la collectivité peut mobiliser.

La commune de Saint-Gervais n'a pas couvert l'intégralité des investissements qu'elle a réalisés entre 2012 et 2017 par la CAF et les emprunts, ce qui l'a conduit à diminuer son fonds de roulement, lequel a été divisé par près de deux sur cette période.

Tableau 25 : Situation bilancielle du budget principal

au 31 décembre en k€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	5 295	7 913	3 538	4 583	3 198	2 700	- 12,6 %
- Besoin en fonds de roulement global	264	806	1 411	1 241	1 316	913	28,2 %
=Trésorerie nette	5 031	7 107	2 127	3 342	1 882	1 787	- 18,7 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	126,7	197,9	55,1	84,4	46,9	45,3	

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Alors qu'elle avait accumulé, fin 2013, dans un contexte de forte mobilisation d'emprunts, une trésorerie en apparence excessive représentant six mois de charges courantes, celle-ci s'est réduite sur les exercices suivants, pour se stabiliser à un niveau adapté, autour de 45 jours en 2016 et 2017.

4.5- La prospective financière

Après un important cycle de dépenses, la collectivité souhaite, pour les années à venir, stabiliser le niveau des investissements autour de 2 M€ par an. Elle projette de financer ses investissements exclusivement grâce à ses ressources propres afin de ne pas recourir à des emprunts supplémentaires et continuer ainsi à se désendetter. Ceci suppose de dégager une CAF nette supérieure à 2 M€ par an, ce qui est le cas, en moyenne, depuis 2014. Pour autant, hormis les années où la collectivité a emprunté, le financement des investissements s'est systématiquement traduit par un prélèvement sur le fonds de roulement ; la CAF et les autres recettes d'investissement ne suffisant pas à financer les projets réalisés. La commune ne pouvant indéfiniment se financer en sollicitant son fonds de roulement, il lui appartiendra de trouver des leviers pour maintenir la CAF au niveau requis.

Dans le cadre du renouvellement ou du prolongement récent de trois de ses délégations de service public (DSP), la commune a ainsi négocié des contrats plus avantageux qui devraient générer des recettes supplémentaires ou entraîner une diminution de ses charges dans les années à venir. Concernant la nouvelle DSP pour l'exploitation du domaine skiable du secteur Saint-Nicolas-Bettex-Mont-d'Arbois qui débutera en 2019, la collectivité estime à 800 k€ le montant annuel de charges transférées au nouveau délégataire à terme (2030). Ces charges, qui ne seront ainsi plus supportées par le budget de la commune, incluent 400 k€ de dépenses liées à l'enneigement artificiel et 400 k€ liés au transport des skieurs. Le prolongement de la DSP sur le secteur des Crêtes, voté par la collectivité en 2018, a permis l'institution d'une redevance progressive assise sur le chiffre d'affaires du délégataire, allant de 4 % à partir de 1,4 M€, jusqu'à 12 % au-delà de 2,2 M€. Enfin, l'avenant au contrat d'exploitation de la licence de marque « *Saint-Gervais-Mont-Blanc* », signé en octobre 2016, devrait générer une redevance annuelle minimum de 125 k€ et jusqu'à 0,5 % du chiffre d'affaires au-delà de 75 M€.

Comme mentionné *supra*, l'amélioration du rendement de la taxe de séjour pourrait également contribuer à renforcer les marges de manœuvre communales, en complément des autres pistes envisagées pour développer ses recettes et diminuer ses charges²⁶. Il importe que ces différentes options soient documentées, formalisées et précisément chiffrées afin d'être intégrées à la prospective du ROB pour alimenter le débat d'orientations budgétaires.

5- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La chambre estime que la gestion des ressources humaines doit faire l'objet d'une attention particulière. Le service, qui assure le pilotage d'une structure de près de 160 ETP représentant plus de 6 M€ de charges de personnel doit être mieux structuré. L'ancienneté des procédures ou des outils, dont beaucoup doivent être modernisés ou créés, expliquent en partie cette situation. Plusieurs chantiers importants restent en effet à conduire, concernant notamment le temps de travail et le régime indemnitaire. Une réflexion plus globale sur la place de la direction des ressources humaine (DRH) dans la conduite des projets de la commune serait en outre utile pour lui permettre d'assumer sa fonction de pilote de la fonction RH.

5.1- L'organisation de la fonction ressources humaines

La DRH est absente des documents structurant le fonctionnement de la collectivité en matière de règles RH (accord-cadre, accord d'application, règlement intérieur, délibérations sur le régime indemnitaire). Ces documents ne l'investissent par ailleurs d'aucun rôle de pilotage ou d'animation, ni ne la citent.

La collectivité ne disposait pas de système d'information de gestion des ressources humaines (SIRH), ni d'outil automatisé permettant le pilotage des ressources humaines jusqu'en 2018. Elle s'appuyait sur son logiciel financier qui comprend un module de gestion des carrières et des arrêts maladie. Le module de gestion des congés, acquis auprès du fournisseur, n'a pu être déployé.

Jusqu'en 2018, une part importante des actes de gestion (suivi des congés mais également pilotage de la masse salariale) est donc gérée au moyen de tableurs et de déclarations sur papier, nécessitant des ressaisies coûteuses en temps et sources d'erreurs potentielles. Ce travail occupe l'essentiel des trois agents de catégorie C, ainsi que la directrice de catégorie B, aux dépens de l'exercice de missions plus stratégiques.

L'acquisition d'un nouveau logiciel de gestion des ressources humaines, réalisé par la collectivité en 2019, devrait permettre un meilleur suivi tout en diminuant la charge de gestion qui pèse sur les agents du service.

La DRH a néanmoins réussi à conduire un chantier de modernisation important en 2018, avec la mise en place d'entretiens d'évaluation annuels. Elle est également au cœur des évolutions en cours, puisque la collectivité souhaite revoir en profondeur son organisation afin de faire face à la baisse de ses effectifs et devra prochainement revoir son régime indemnitaire. Dans son organisation actuelle, la DRH apparaît peu à même d'assumer ces chantiers complexes.

De ce fait, une part importante de la fonction de pilotage RH repose directement sur le directeur général des services (DGS). Or, le poste a été vacant pendant de longues périodes au cours de la période examinée. Par ailleurs, l'organigramme « *en râteau* » apparaît comme une

²⁶ Notamment : l'optimisation des autres contrats de DSP avec leur prise en charge totale du coût du transport des vacanciers durant la saison ; le développement du mécénat ; une meilleure mobilisation des co-financements, en particulier européens (FEDER COFIDEA) ; la réduction des coûts énergétique des bâtiments.

source de complexité, avec 13 directions, services ou unités de tailles très diverses (d'un agent à plus de 35), rattachés directement au DGS qui ne peut, dès lors, que se consacrer de manière limitée au pilotage RH.

La gestion RH apparaît donc largement déconcentrée en faveur des chefs de service et directeurs, qui bénéficient d'une large autonomie dans l'organisation de leur service. Chaque chef de service est par exemple autonome pour définir et organiser les cycles de travail de ses agents, sans validation préalable nécessaire du service en charge des ressources humaines, et parfois hors des cycles de travail validés par l'organe délibérant.

Dans sa réponse, la collectivité indique que l'acquisition d'un nouveau logiciel devrait permettre à la DRH de se recentrer sur des activités à caractère plus stratégique, notamment le passage à une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) à partir de 2020.

5.2- Les effectifs

En 2012, la commune comptait 149 équivalents temps plein (ETP). Après une phase de croissance jusqu'en 2015, une légère tendance à la baisse des effectifs est observée depuis 2016. Trois facteurs expliquent ces évolutions. La réforme des rythmes scolaires à la rentrée 2013 s'est traduite par le recrutement d'un nouvel agent (0,8 ETP). L'ouverture de la piscine (ouverte à l'année et disposant de deux bassins), en mai 2014, a conduit au recrutement de 19 agents (sept ETP titulaires et sept ETP contractuels). Quatre agents contractuels ont été titularisés depuis. Enfin, le passage en DSP de la crèche communale, fin 2017, a abouti au transfert des dix assistantes maternelles contractuelles à temps partiel et à la mise à disposition de huit agents titulaires, dont trois ont quitté la collectivité depuis.

La commune n'a mis en place un suivi des effectifs en ETP qu'à partir de 2017, sous forme d'un tableur renseigné sur une base déclarative par les services. Les annexes aux documents budgétaires sur les effectifs présentent toutefois uniquement des données en nombre d'agents physiques et non en ETP ou en équivalent temps plein travaillé (ETPT), tel que prévu par la maquette. Les données en ETP figurant dans le tableau ci-dessous ont été reconstituées par la collectivité.

Tableau 26 : Évolution des effectifs permanents selon le statut

en ETP au 31/12	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Effectifs de titulaires	140,43	131,25	135,67	141,21	143,82	136,5
Effectifs de non titulaires	8,5	16,21	20,21	23	19,96	23,32
Nombre total des agents	148,93	147,46	155,88	164,21	163,78	159,82

Source : commune de Saint-Gervais-les-Bains

Depuis deux ans, l'objectif de la commune est la stabilité des effectifs permanents. Elle est donc entrée dans une démarche d'adaptation de ses processus de travail au fur et à mesure des départs, afin d'absorber le surcroît d'activité à moyens constants. Pour autant, très peu de postes ont été supprimés. Sur les treize départs en retraite sur la période, quatre ont été immédiatement remplacés par des titulaires. Neuf postes ont été pourvus par des contractuels, dont huit ont été titularisés par la suite.

Les effectifs de la collectivité sont soumis à une forte variabilité saisonnière. 27 emplois budgétaires saisonniers figurent au BP 2017, liés aux activités de tourisme estival. L'hiver, une part importante de ces contractuels travaille dans le secteur des remontées mécaniques et sont employés par les délégataires de services publics.

Les variations importantes d'effectifs sur l'année, la pyramide des âges croissante et relativement élevée de la collectivité, ainsi que ses difficultés de recrutement rendent particulièrement nécessaire une meilleure anticipation, ainsi qu'un accompagnement formalisé des mouvements de personnel.

Dans sa réponse, la collectivité indique que le nouveau logiciel de gestion des ressources humaines devrait permettre d'améliorer la connaissance et le suivi des effectifs de la collectivité. Ceci ne la dispensera toutefois pas d'un travail amont sur les départs et les recrutements.

5.3- La rémunération

5.3.1- L'évolution de la rémunération

Les charges de personnel se composent des éléments de rémunération, des charges sociales et des impôts et taxes. Au cours de la période, les charges sociales progressent plus vite que les rémunérations, en raison de l'augmentation des cotisations (4,4 % par an, contre 2,4 %).

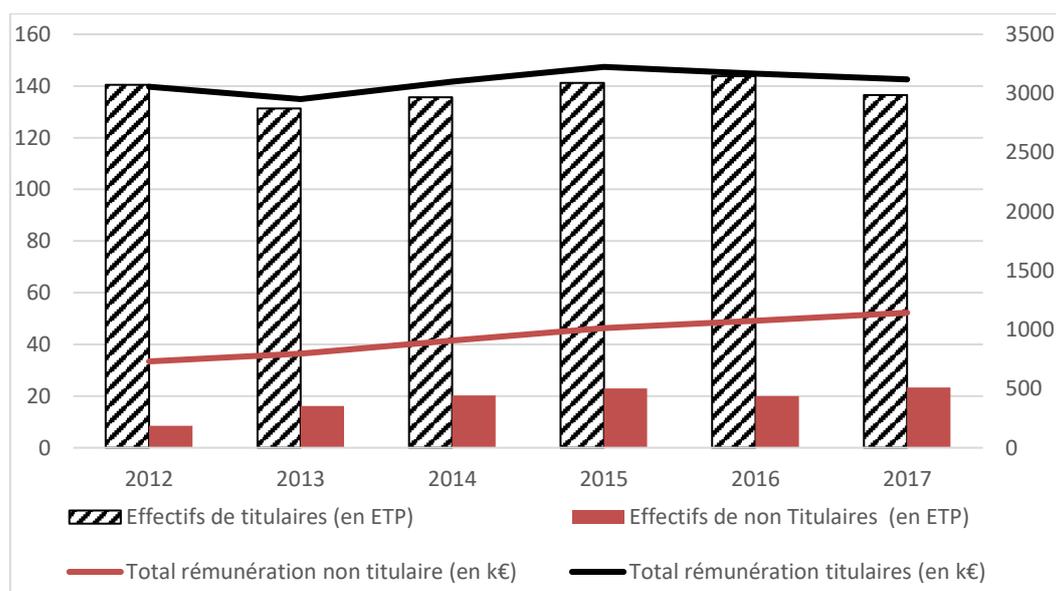
Tableau 27 : Évolution de la rémunération

en k€	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Rémunérations du personnel titulaire	3 058	2 952	3 100	3 224	3 166	3 119
+ Rémunérations du personnel non titulaire	731	798	907	1 013	1 076	1 143
+ Autres rémunérations	10	24	67	68	53	25
- Atténuations de charges	- 217	- 192	- 164	- 136	- 217	- 247
= Rémunérations des personnels	3 581	3 582	3 910	4 169	4 077	4 040
+ Charges sociales, impôts et taxes	1 553	1 622	1 779	1 916	1 998	2 039
= Charges de personnel	5 134	5 204	5 689	6 085	6 076	6 079

Source : comptes de gestion – retraitements CRC

L'augmentation de la masse des rémunérations concerne, pour l'essentiel, les agents contractuels (+ 56 %), alors que la charge de rémunération des agents titulaires reste stable ou diminue légèrement (- 8 %) pour ce qui concerne la part indemnitaire. Cette évolution est cohérente avec celle des effectifs.

Graphique 5 : Évolution de la rémunération (k€) par rapport aux effectifs (ETP)



Source : commune (pour les effectifs) et comptes de gestion (pour la rémunération)

L'ouverture de nouveaux équipements, en particulier la piscine en 2014, explique l'essentiel de l'augmentation de la masse salariale. La collectivité constate en outre, ces dernières années, un nombre significatif d'agents souffrant de pathologies particulières, de congés longue maladie, une augmentation du nombre d'accidents de travail²⁷ et un taux élevé d'emploi de travailleurs en situation de handicap (9 % en 2017, bien au-dessus du taux minimal de 6 % imposé par le code du travail). Ce point est à mettre en lien avec la pyramide des âges des agents, qui fait apparaître un âge moyen supérieur aux niveaux constatés dans la fonction publique territoriale. Face à cette situation, la commune a mis en place une politique active de remplacements, dont elle souligne elle-même le coût élevé.

5.3.2- Le régime indemnitaire

L'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant statut de la fonction publique territoriale donne compétence au conseil municipal pour déterminer le régime indemnitaire applicable aux agents communaux, dans la limite de celui accordé aux fonctionnaires de l'État.

Le conseil municipal de Saint-Gervais-les-Bains a délibéré le 15 janvier 2003 sur le régime indemnitaire applicable aux agents de la collectivité. Celui-ci a été modifié à six reprises entre 2005 et 2015, afin de compléter le dispositif existant. Quatre éléments ont justifié ces évolutions :

- l'adaptation du régime de certains agents aux évolutions réglementaires (suppression du bénéfice de l'indemnité spécifique de service pour les agents techniques et les agents d'entretien, remplacée par l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) en 2005) ;
- le nouveau dispositif de la prime de fonctions et de résultats (PFR) en faveur des attachés principaux délibéré en 2012 ;
- l'arrivée dans la collectivité d'agents relevant de cadres d'emplois non représentés jusque-là, et donc non couverts par un régime indemnitaire institué (professeurs et assistants d'enseignement artistique en 2015) ;
- l'institution d'indemnités liées à des missions particulières non couvertes (prime en faveur des agents en charge de travaux relatifs aux élections municipales, votée en 2014).

Les délibérations prévoient que les agents stagiaires, les agents saisonniers ou contractuels de plus de six mois, puissent bénéficier de primes à compter du septième mois dans les mêmes conditions que les agents titulaires. Celles-ci étant imputées sur le même compte que la rémunération principale, un retraitement manuel des données de paye a été effectué par la collectivité afin de reconstituer la part des primes dans la rémunération des agents contractuels en 2017. Sur cette base, une projection a été réalisée par la chambre, sur le postulat d'une part constante des primes dans la rémunération sur la période.

Aucune revalorisation indemnitaire n'est intervenue sur la période. La part des primes dans la rémunération des agents titulaires est ainsi restée stable, à 19 % en moyenne, légèrement au-dessus de la moyenne des communes de la strate (15,9 % en 2013²⁸). Celle des agents contractuels s'établit à environ 10,5 % pour l'année 2017.

²⁷ En 2017, 12 accidents de service ayant entraîné 1 163 jours d'arrêts de travail (soit l'équivalent de cinq ETP) ont été comptabilisés dans la collectivité.

²⁸ Source : synthèse nationale des rapports au CT sur l'état des collectivités territoriales, juin 2016.

Tableau 28 : Évolution des indemnités des agents, en k€

Libellé	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Régime indemnitaire (yc indemnités pour h. supp.)	540	500	528	525	509	495
Autres indemnités (NBI, SFT, indemnité de résidence)	39	47	49	48	42	39
Total indemnitaire des agents titulaires :	579	547	577	580	551	534
Total indemnitaire des agents non titulaires* :	77	84	95	106	113	120

* Données estimatives d'après les chiffres fournis pour l'année 2017 par la collectivité.

Source : Anafi d'après les comptes de gestion – retraitement CRC

Si le dispositif adopté à Saint-Gervais respecte les règles d'attribution, notamment la parité avec les corps de la fonction publique d'État, plusieurs anomalies ont toutefois pu être observées dans leurs conditions d'attribution. Des primes ont par exemple été instituées pour certains grades seulement au sein d'un cadre d'emploi, ce qui nécessite une révision du dispositif à chaque nouvelle arrivée ou promotion d'agent dans le grade concerné-

Certaines dispositions font également de simples renvois aux textes en vigueur pour les corps équivalents de l'État, sans en préciser les conditions d'application. Une disposition a supprimé une indemnité à des agents sans que la collectivité n'ait au préalable délibéré pour l'intégrer. Enfin, l'examen des fichiers de paye montre que certains agents bénéficient de primes sans délibération de la collectivité ou sur la base de délibérations aujourd'hui dépourvues de base légale.

Le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), créé par le décret du 20 mai 2014, est l'occasion, pour la collectivité de reconstruire un régime indemnitaire plus simple et plus adapté. Le RIFSEEP permet en effet l'intégration de la plupart des primes antérieures. Bien qu'exclusif de toute autre prime ou indemnité de même nature (liée à la fonction, la sujétion, l'expertise ou la manière de servir), il est en revanche cumulable avec les indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS) et avec les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS).

En réponse, l'ordonnateur indique que le RIFSEEP sera mis en œuvre au 1^{er} janvier 2020 dans la collectivité. Celui-ci prévoit une part variable, à travers le complément indemnitaire annuel (CIA), plus importante pour les agents de la catégorie C que pour les cadres. La chambre note que cette appréciation s'écarte de l'esprit du dispositif, le CIA n'ayant pas vocation à se substituer à une revalorisation des bas salaires, mais devant traduire l'engagement professionnel et la manière de servir des agents²⁹.

5.4- Le temps de travail

5.4.1- L'organisation des cycles de travail

Le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 transpose, pour la fonction publique territoriale, les dispositions en vigueur pour les agents de l'État³⁰ qui fixent la durée hebdomadaire du travail à 35 heures, sur la base d'une durée annuelle de 1 607 heures maximum, sans préjudice des heures supplémentaires susceptibles d'être effectuées. Par analogie avec la fonction publique d'État, il prévoit également que le travail est organisé « *selon des périodes de référence dénommées cycles de travail. Les horaires de travail sont définis à l'intérieur du cycle, qui peut*

²⁹ Ainsi, concernant le CIA, la circulaire du 5 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du RIFSEEP dans la fonction publique d'État précise qu'« il pourra être tenu compte de la réalisation d'objectifs quantitatifs et qualitatifs et ce, principalement pour les agents relevant de la catégorie A. Plus généralement, seront appréciés la valeur professionnelle de l'agent, son investissement personnel dans l'exercice de ses fonctions, son sens du service public, sa capacité à travailler en équipe et sa contribution au collectif de travail. »

³⁰ Cf. article 1 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000.

varier entre le cycle hebdomadaire et le cycle annuel, de manière que la durée du travail soit conforme sur l'année. » Il appartient à l'organe délibérant de la collectivité de déterminer, après avis du comité technique compétent « les conditions de mise en place des cycles de travail. »

La collectivité respecte la durée de travail de 1 607 heures annuelles. Pour autant, le dispositif d'organisation du temps et des cycles de travail qu'elle a mis en place apparaît complexe et largement inadapté.

5.4.1.1- L'accord cadre de 2001

La commune de Saint-Gervais a approuvé un accord-cadre sur l'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT) le 12 décembre 2001. Il prévoit trois modalités d'organisation principales, auxquelles s'ajoutent trois modalités spécifiques³¹ :

- 35 heures sur cinq jours, ne générant aucun droit à congé RTT ;
- 35 heures sur quatre jours et demi, ne générant aucun droit à congé RTT ;
- 39 heures sur cinq jours, générant 23 jours de congés RTT.

Un cycle de travail est déterminé « *pour une même direction ou un même établissement* » et s'applique par principe à tous les agents. Toutefois, dans certaines unités de travail, les spécificités liées « *aux nécessités de son fonctionnement* » peuvent conduire à l'adoption d'une autre modalité que celle de la direction de rattachement, qui doit être autorisée de façon expresse. Le nombre de modalités multiplié par le nombre de directions (le règlement intérieur renvoie à la notion de service, ce qui augmente le nombre d'unités de travail pouvant déterminer leur organisation interne), ajouté à des modalités spécifiques pour certains agents ou postes, démultiplie le nombre de situations possibles et la possibilité de voir coexister des situations individuelles particulières, complexifiant le suivi par le service des ressources humaines qui ne dispose d'aucun outil informatique pour gérer les cycles de travail et le suivi horaire des agents.

Pour sa mise en œuvre, l'accord cadre renvoie vers un accord d'application et un règlement intérieur, qui devaient être délibérés au plus tard le 30 avril 2002. L'articulation entre ces trois documents est complexe. L'accord d'application doit définir « *le cycle hebdomadaire retenu ainsi que les modalités de récupération des journées ARTT* », tandis que le règlement intérieur doit « *définir les modalités de mise en œuvre (des horaires collectifs de travail) qui sont déterminées par les directions et les responsables des services.* »

D'autres documents spécifiques sont également prévus : un guide sur le décompte des congés annuels et les autorisations d'absence, un règlement intérieur spécial pour le travail en horaires variables ou fixes individualisées. Cette multiplicité des supports est complexe pour une communauté de travail de moins de 200 agents. Des incohérences peuvent être relevées entre les renvois des différents textes, par exemple sur le compte épargne temps (CET).

5.4.1.2- L'accord d'application de 2002

L'accord d'application ARTT a été approuvé par délibération du conseil municipal le 10 avril 2002. Il devait contenir les dispositions relatives à la durée annuelle de travail réduite, pour tenir compte des sujétions de certains postes, aux modalités de mise en œuvre des cycles hebdomadaires, à la récupération des heures effectuées au-delà de 35 heures (journées ARTT), à l'organisation des astreintes et permanences et à la définition des fonctions de cadres, avec notamment la prise en compte de leurs sujétions particulières liées aux fonctions d'encadrement.

³¹ Pour certains services, 35 heures sur quatre jours consécutifs, lorsque « *l'activité répond à des contraintes très particulières* », celles-ci n'étant pas définies. Pour certains agents, une modalité individuelle d'horaires variables ou fixes individualisées nécessitant un décompte individuel. Pour certaines postes, en application du décret du 25 août 2000 qui rend possible de fixer un temps de travail réduit pour tenir compte de « *sujétions liées à la nature des missions.* »

L'accord présente les horaires d'ouverture au public par service. Ceux-ci ont évolué depuis la rédaction de l'accord. Ainsi, la crèche municipale a été déléguée en DSP et ses agents ne sont donc plus gérés par la commune. De même, la piscine ouvre désormais toute l'année. Par ailleurs, les articles 21 et 22 de cet accord renvoient vers des documents ultérieurs inexistantes. Le document apparaît, dans ces conditions, largement obsolète.

5.4.1.3- *Le règlement intérieur de 2017*

La collectivité a délibéré sur son règlement intérieur tardivement, en 2017. Ce document cite assez largement l'accord cadre, faisant en partie doublon avec celui-ci, ce qui impose de modifier les deux documents lorsque l'une de ces dispositions évolue. En revanche, il ne prévoit aucune disposition précise relative aux cycles de travail des agents mais édicte simplement que : « *les rythmes de travail sont déterminés par service selon les nécessités propres à chaque activité* », et que « *certains services, soumis à des impératifs de saisonnalité bénéficient d'une annualisation du temps de travail, avec une alternance de périodes fortes, moyennes, et faibles.* » Les services concernés ne sont pas listés, de même que les périodes concernées. Ce principe vient en contradiction avec l'organisation définie dans l'accord cadre.

5.4.1.4- *Évolution de l'organisation du travail en dehors des textes délibérés*

Depuis les délibérations sur ces textes, les cycles de travail ont par ailleurs été aménagés au fil des années « *selon les nécessités de service et évolution technologiques* », sans que l'accord cadre ou ses documents subséquents n'aient été modifiés et donc soumis à l'organe délibérant. Le service « *électricité* » a mis en place une modalité spécifique alternant une semaine à 38 heures et une semaine à 32 heures, le service des espaces verts a aménagé des cycles de travail adaptés à l'activité en fonction de la saison.

La collectivité a indiqué que le choix a été fait « *de ne pas les lister dans le règlement intérieur afin de ne pas avoir à modifier ce règlement à chaque ajustement d'un cycle rendu nécessaire.* » Or, 13 directeurs et chefs de service ont actuellement compétence pour organiser le temps de travail, ce qui multiplie les situations particulières.

La pluralité des documents, et donc des règles applicables au temps de travail des agents, apparaît également comme une complexité de gestion. Certains n'ont jamais été adoptés, d'autres présentent des dispositions parfois redondantes, parfois différentes voire même opposées. La non définition de certaines modalités d'application, le non-respect de certaines dispositions ou leurs modifications ultérieures, sans formalisation ni validation par le conseil municipal, témoignent de la difficulté de pilotage du dispositif.

L'organe délibérant n'apparaît donc pas en mesure d'exercer les missions d'organisation qui lui sont dévolues par le décret de 2001. Une refonte globale de l'organisation du temps de travail à travers un seul outil permettrait de remettre à jour des dispositions anciennes en les simplifiant et en corrigeant les dysfonctionnements constatés par la coexistence d'un trop grand nombre d'outils et de situations particulières nées en dehors du cadre défini. De même, la chambre souligne l'intérêt d'un suivi automatisé du temps de travail, qui réduirait la charge de travail pour les agents responsables du suivi RH et les erreurs de saisie.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que le chantier de révision de l'organisation des cycles de travail était programmé pour le premier semestre 2020.

5.4.2- Les droits à congés

Le règlement intérieur renvoie vers les chefs de service la validation préalable des demandes de congé, contresignées par le service des ressources humaines. Un suivi sur tableur a été mis en place. En l'état actuel de fonctionnement de l'outil, les données relatives aux congés

ne sont pas agrégeables et ne permettent donc pas d'extraire des données de synthèse sur les congés pris ou sur les prévisions de congé dans la collectivité.

La collectivité dispose pourtant d'un module de suivi des congés, acquis auprès de la société qui lui fournit également son logiciel financier, et adossé à ce dernier. Or, celui-ci n'est actuellement pas utilisé. La commune fait état de difficultés techniques de paramétrage et de mise en œuvre. Actuellement, seuls les suivis de la paye, des carrières et des absences pour raison de santé sont réalisés sur ce module. Une utilisation de l'ensemble des fonctionnalités de l'outil actuel permettrait donc de sécuriser le processus de gestion des congés, en automatisant le traitement des données et en évitant des saisies manuelles qui peuvent être sources d'erreur, tout en réduisant la charge qui pèse sur les services métiers et le service RH.

Le règlement intérieur fixe un régime de congé pour événements familiaux qui s'écarte sensiblement du régime des autorisations d'absence pratiqué par l'État.

Tableau 29 : Congés pour événements familiaux prévus par le RI

Nature de l'événement	Commune	État
Mariage		
<i>de l'agent/e</i>	5 jours	5 jours
<i>d'un/e enfant de l'agent/e</i>	2 jours	-
<i>d'un frère ou d'une sœur de l'agent/e</i>	1 jour	-
<i>d'un frère ou d'une sœur du/de la conjoint/e de l'agent/e</i>	1 jour	-
Naissance		
<i>d'un/e enfant de l'agent (pour le père)</i>	3 jours	3 jours
Décès*		
<i>du/de la conjoint/e de l'agent/e</i>	5 jours	3 jours
<i>d'un/e enfant de l'agent/e</i>	5 jours	3 jours
<i>d'un parent de l'agent/e</i>	3 jours	3 jours
<i>d'un parent du/de la conjoint/e de l'agent/e</i>	1 jour	-
<i>d'un frère ou d'une sœur de l'agent/e</i>	3 jours	-
<i>d'un frère ou d'une sœur du/de la conjoint/e de l'agent/e</i>	1 jour	-
<i>d'un grand-parent de l'agent/e</i>	1 jour	-
Maladie		
<i>d'un enfant de moins de 16 ans de l'agent/e</i>	6 jours / an	6 jours / an
<i>d'un enfant de plus de 16 ans handicapé de l'agent/e</i>	6 jours / an	6 jours / an
Déménagement		
<i>de l'agent/e</i>	1 jour	-

* Pour un décès, un délai de route de 48h peut être accordé pour les déplacements > à 500 km.

Source : règlement intérieur de la commune du 10 mai 2017 et <https://www.fonction-publique.gouv.fr/autorisations-speciales-dabsence-et-facilites-horaires-pour-les-donnees-relatives-a-l-etat>.

5.4.3- Les heures supplémentaires et complémentaires

Selon l'article 4 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, sont considérées comme heures supplémentaires, les heures effectuées au-delà des bornes horaires définies par le cycle de travail. Tous les agents des catégories C et B peuvent prétendre au versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), dès lors que l'assemblée délibérante s'est prononcée en ce sens, en fixant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires. L'article 2 du même décret prévoit l'obligation pour l'employeur de mettre en œuvre des moyens de contrôle automatisés permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies, faute de quoi les IHTS ne peuvent être versés.

Le règlement intérieur de 2017 précise que : « *la rémunération des heures [n'est] prévue que pour celles réalisées pendant une période d'astreinte, ou le dimanche dans le cadre de la viabilité hivernale, ou de manifestations particulières.* »³² Cette position apparaît cohérente avec la situation montagnarde de la collectivité qui impose une viabilité hivernale mobilisant fortement les agents communaux. Le nombre d'heures supplémentaires indemnisées sur la période la plus récente reste dans la moyenne de communes voisines comparables et montre une nette tendance à la baisse.

Toutefois, plusieurs fragilités ont été observées dans le dispositif de la collectivité. La délibération indemnitaire ne liste pas les emplois pouvant bénéficier d'IHTS mais simplement les cadres d'emplois éligibles. La collectivité ne dispose pas non plus d'un contrôle automatisé, dont le principe est pourtant prévu par les textes. L'examen des fichiers de paye révèle également un certain nombre d'anomalies au regard des dispositions en vigueur. Au moins un agent de catégorie A, bien que non éligible, a perçu ponctuellement des IHTS. Plusieurs agents ont occasionnellement dépassé le plafond de 25 heures supplémentaires indemnisées par mois, parfois sur de longues périodes (quatre à six mois). Enfin, certains n'appartiennent pas à des services concernés par l'exécution d'heures supplémentaires pouvant donner lieu à indemnisation, mais dont l'activité a pu être rendue nécessaire pour assurer la continuité du service.

L'ordonnateur a indiqué que le paiement d'IHTS aux seuls agents éligibles a été régularisé depuis l'entrée en vigueur du règlement intérieur en 2017. De même, il précise que l'outil informatique a été paramétré en juin 2019 pour intégrer le plafond de 25h supplémentaires rémunérées. La chambre invite la commune à rester vigilante sur ce point.

5.5- Conclusion intermédiaire

La gestion du personnel apparaît très éclatée, laissant une latitude importante aux chefs de service et peu de place à la DRH. Cet émiettement ne permet pas un réel pilotage du service RH. Il ne garantit pas non plus l'homogénéité de traitement entre les agents. Enfin, il rend plus difficile l'appropriation des questions RH par le conseil municipal et l'édiction de normes générales applicables à tous les agents.

Des outils de pilotage des RH insuffisants (suivi sur tableur des congés ou de la masse salariale, etc.) rendent les données nécessaires au pilotage peu accessible et ne permettent pas un pilotage des grandes composantes de la gestion (masse salariale) satisfaisant pour une commune de cette taille.

Plusieurs chantiers importants ont été lancés récemment au sein de la DRH, notamment la mise en place d'un logiciel de suivi RH, la rénovation du régime indemnitaire et l'organisation des cycles de travail. Ils doivent permettre de pallier les principaux écueils constatés tout en remettant la DRH au centre de la politique de gestion des ressources humaines. Les engagements pris par la collectivité doivent maintenant être confirmés.

6- LA GESTION DU DOMAINE SKIABLE ET DE LA HAUTE MONTAGNE

La commune de Saint-Gervais a largement axé son développement sur la pratique du ski alpin. Comme d'autres stations comparables, elle est confrontée à plusieurs défis : la conduite des négociations complexes avec des entreprises d'envergure nationale ou internationale, une concurrence croissante au niveau désormais international, enfin un aléa climatique croissant,

³² Article 2.5 du règlement intérieur du 10 mai 2017.

qui pèse particulièrement sur les stations de moyenne montagne³³. Le renouvellement ou la prolongation de deux DSP relatives aux remontées mécaniques a été l'occasion pour la collectivité de conforter sa position en tirant un plus grand bénéfice de cette activité. Pour autant, la nécessité de définir une gouvernance de massif, au-delà de la commune, reste un point de difficulté non levé.

6.1- L'accès au Mont-Blanc

Le Mont-Blanc est protégé au titre des sites classés prévus à l'article L. 341-1 du code de l'environnement³⁴. Les alpinistes effectuant son ascension peuvent y parvenir par quatre voies principales, soit, par ordre d'importance : Saint-Gervais, Chamonix, Les Contamines-Montjoie ou depuis l'Italie. Entre 25 000 et 40 000 personnes empruntent ainsi, chaque année, la voie saint-gervolaine³⁵, dite « *Voie royale* », soit près de 75 % des ascensions. On y accède par le tramway du Mont-Blanc, concédé par le département de la Haute-Savoie à la Compagnie du Mont-Blanc. De là, les alpinistes gagnent le refuge du Nid d'Aigle, puis le refuge de Tête Rousse et enfin celui du Goûter qui permet d'atteindre, après environ cinq heures de marche, le sommet du Mont-Blanc.

Jusqu'à l'été 2018, aucune mesure de police spécifique n'existait pour encadrer ou organiser l'accès au Mont-Blanc³⁶. De fait, les refuges, notamment le refuge du Goûter, dernier avant l'accès au Mont, sont régulièrement en situation de saturation, avec des taux d'occupation pouvant atteindre 120 %³⁷. De même, la pratique du camping sauvage a pu se développer par le passé autour du refuge de Tête Rousse, encadré depuis par un contrôle du PGHM.

À l'été 2018, un arrêté du préfet de la Haute-Savoie encadre pour la première fois l'accès au Mont-Blanc. Celui-ci est alors conditionné à l'existence d'une réservation au refuge du Goûter. Le contrôle est confié aux gendarmes du PGHM. Cette solution transitoire ayant montré son efficacité, une solution de long terme est à l'étude par la préfecture de la Haute-Savoie. Le dispositif envisagé à ce jour est celui d'une « *brigade blanche* » qui pourrait être constituée de policiers municipaux de Saint-Gervais, en remplacement des gendarmes, pour contrôler de manière permanente et systématique l'accès au Mont-Blanc, le pouvoir de police étant, dans cette hypothèse, confié par le Préfet au maire de la commune. Pour être viable, le dispositif nécessitera un accord de l'ensemble des acteurs de la montagne.

La gestion des trois refuges situés sur la voie saint-gervolaine d'accès au Mont-Blanc est de la responsabilité de la commune. Ils ont été confiés à des personnes privées, soit par concession, soit par bail emphytéotique³⁸. La commune perçoit la taxe de séjour sur l'ensemble des refuges, soit 16 k€ en 2018 (+ 15 % par rapport à 2017) au profit de l'office de tourisme. Si les gestionnaires sont responsables de l'entretien courant, la commune est responsable des investissements lourds. Le refuge du Goûter a ainsi récemment fait l'objet d'une reconstruction complète, pour un total de 1,2 M€ de travaux. Si ceux-ci ont largement bénéficié de subventions, une partie de la charge revient à la commune.

³³ Cour des comptes - Rapport public annuel 2018, Tome II – « *Les stations de ski des Alpes du nord face au réchauffement climatique : un nouveau modèle de développement.* »

³⁴ Arrêté du 21 février 1951 complété par les décrets des 5 janvier 1952, 16 juin 1976 et 23 septembre 1987.

³⁵ Estimation de la commune.

³⁶ Le peloton de gendarmerie de haute montagne (PGHM), situé à Chamonix, assure les secours sur cette zone. Entre 2016 et 2018, il est intervenu sur 266 accidents et a enregistré 22 décès et disparitions, dont une part importante est survenue sur le territoire de Saint-Gervais.

³⁷ Le refuge du Goûter enregistre à lui seul, depuis trois ans, près de la moitié des nuitées comptabilisées sur les neuf refuges de la commune, tous n'étant pas situés sur le chemin d'accès au Mont-Blanc. Source : commune.

³⁸ Concession de cinq ans à une personne privée pour le refuge du Nid d'Aigle, courant jusqu'au 17 juin 2019 ; baux emphytéotiques administratifs (BEA) de 60 ans à la Fédération française des clubs alpins de montagne (FFCAM) pour les refuges de Tête Rousse et du Goûter, courant respectivement jusqu'au 30 juin 2062 et jusqu'au 30 juin 2066.

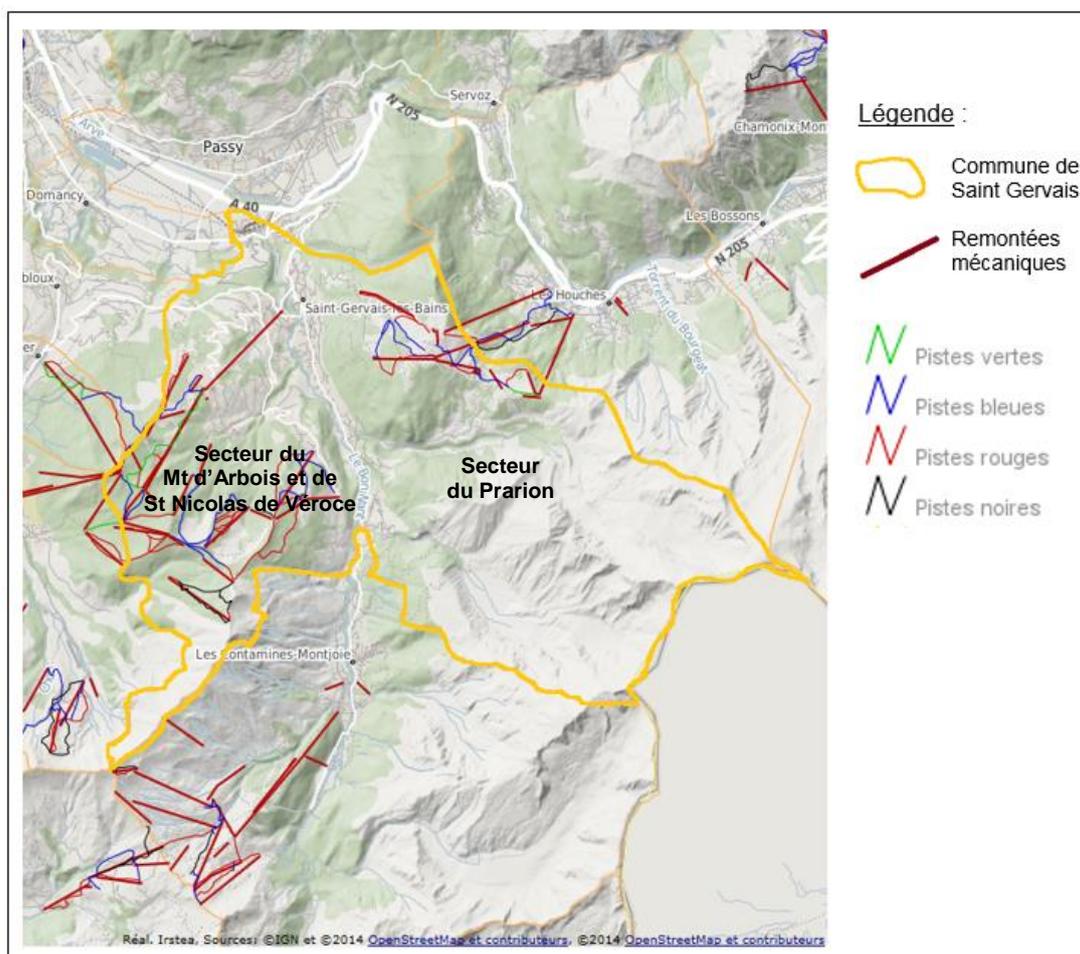
6.2- Le domaine skiable

Le domaine skiable de Saint-Gervais, qui s'étend sur deux massifs, est exploité dans le cadre de quatre DSP. Il est en profonde mutation depuis une dizaine d'années :

- sur le secteur du Prarion, entre les communes des Houches et de Saint-Gervais, un syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) constitué est autorité organisatrice ; la DSP a été confiée à la société des remontées mécaniques Les Houches – Saint-Gervais (LHSG, filiale de la Compagnie du Mont-Blanc) en 2011 et court jusqu'en 2041 ;
- sur le secteur du Mont d'Arbois et sur le secteur de Saint-Nicolas-de-Véroce, deux DSP sont concédées à la société des téléportés Bettex-Mont-d'Arbois (STBMA). La STBMA a obtenu la nouvelle délégation remplaçant les deux DSP actuelles courant à partir de 2019 et jusqu'en 2049 ;
- sur le secteur des Crêtes, assurant la liaison avec les domaines skiables de Megève et de Demi-Quartier, la DSP a été confiée à la société anonyme des remontées mécaniques de Megève (SARMM). Elle a été signée en 1989 et vient d'être prolongée jusqu'en 2023.

La station s'inscrit dans le domaine "Évasion Mont-Blanc", qui relie 445 km de pistes, réparties sur six stations du Pays du Mont-Blanc, dont Saint-Gervais, Megève, Combloux et la Giettaz. Le domaine des Contamines n'a pas de liaison avec les autres stations du domaine Évasion Mont-Blanc et regarde principalement vers l'Espace diamant, en Savoie.

Carte 3 : Domaine skiable de Saint-Gervais les Bains



Source : stationoscope du Nord des Alpes

6.2.1- Remontées mécaniques Les Houches – Saint-Gervais

Le secteur du Prarion se trouve à cheval sur deux communes, Saint-Gervais et Les Houches. Bien qu'il soit situé pour l'essentiel sur le versant des Houches, il relève principalement du territoire de la commune de Saint-Gervais, d'où il est accessible uniquement par le train à crémaillère du Mont-Blanc (TMB).

A l'occasion de son précédent contrôle, la chambre avait souligné l'effort des communes pour améliorer la gouvernance de ce domaine³⁹.

Créé en 2009⁴⁰, le SIVU a délibéré en janvier 2011 en faveur de la résiliation des quatre contrats de concession en cours, pour motif d'intérêt général. Des indemnités ont été négociées dans le cadre de trois protocoles, signés le 9 août 2011, pour un total de 20,9 M€, versés aux anciens délégataires : la société d'équilibre du plateau du Prarion (SEPP) pour 9,8 M€ et la société des remontées mécaniques Les Houches-Saint-Gervais (LHSG, filiale de la Compagnie du Mont-Blanc) pour 10,9 M€.

La nouvelle DSP a été attribuée pour 30 ans à la société LHSG qui exploite désormais l'ensemble du domaine. Perçue par le SIVU, la redevance permet de garantir l'équilibre financier de l'opération, en couvrant la dette contractée par les collectivités pour le paiement des indemnités de rupture de contrat aux anciens délégataires.

La concession actuelle ne sera donc pas génératrice de ressources pour la collectivité avant 2041, en dehors de la taxe sur les remontées mécaniques. Pour autant, le dispositif aura permis aux deux collectivités de trouver une solution à un problème de gouvernance majeur qui obérait le développement de ce domaine. On peut toutefois souligner que l'organisation actuelle en SIVU est elle-même source de difficultés internes. Chaque commune y détient en effet 50 % des voix, avec voix prépondérante pour le président, actuellement le maire des Houches. Dans ces conditions, la commune de Saint-Gervais ne dispose pas d'un réel pouvoir de décision. Ce type de coopération intercommunale ne peut en effet fonctionner sans un accord politique permanent dont la pérennité représente le principal déterminant. Il garde néanmoins toute sa pertinence en offrant un service construit à une échelle adaptée et qui permet de mieux peser dans les négociations avec les concessionnaires, ainsi que la Cour des comptes a pu le recommander.

6.2.2- Remontées mécaniques des Crêtes

Comme du côté des Houches, à l'est, le territoire communal de Saint-Gervais s'étend, à l'ouest, au-delà de la crête, sur le versant de Megève et de Demi-Quartier. Ce secteur dit « *des Crêtes* » constitue donc, pour Saint-Gervais, la partie supérieure d'un domaine à cheval sur trois collectivités. La partie saint-gervolaine est occupée par cinq gares d'arrivée de remontées mécaniques dont les gares de départ se trouvent sur les deux autres communes. Morcelé, le domaine est géré dans le cadre de trois DSP (une par commune), attribuées au même délégataire, la SARMM. Les concessions ont des dates d'échéance différentes : 2019 pour Saint-Gervais dans la convention initiale, 2023 pour Megève et 2032 pour Demi-Quartier.

La constitution d'une structure de gouvernance unique sur ce domaine est donc une priorité pour les collectivités. Le domaine constitue en effet « *un domaine skiable unique dont l'usage est soumis à un tarif non différencié par installation, et dont l'ensemble des installations fonctionnent de manière coordonnée et interdépendante* », comme le précise lui-même l'avenant n° 2 de prolongation de cette DSP.

³⁹ « *En vue de remédier au morcellement historique des concessions (...), Saint-Gervais-les-Bains a décidé de créer avec la commune des Houches limitrophe, un syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) destiné à être le gestionnaire de leur domaine commun. La résiliation des contrats antérieurs et la conclusion d'une nouvelle concession ont permis de rationaliser la gestion du secteur.* »

⁴⁰ Arrêté du préfet de la Haute-Savoie du 30 janvier 2009.

6.2.2.1- L'harmonisation des dates de fin de concessions

L'harmonisation des dates de fin des concessions est un préalable indispensable à l'évolution de la gouvernance du domaine. Les communes de Saint-Gervais et de Megève ont trouvé un accord de principe pour aligner la date de fin de leur concession sur celle de Megève, le 15 avril 2023.

Le conseil municipal de Saint-Gervais a donc adopté, le 19 décembre 2018, un projet d'avenant n° 2 visant à prolonger la convention de délégation initiale de quatre ans. Les parties y reconnaissent que « *ce terme commun devrait ainsi permettre aux différentes autorités concernées de relancer, en 2023, une procédure de passation unique pour l'exploitation du versant Sud/Sud-Ouest du massif du Mont d'Arbois ou, à tout le moins, de fixer au sein d'un protocole, et en application des dispositions de l'article L. 342-4 du code du tourisme, les modalités nécessaires pour assurer la coordination de leurs contrats respectifs.* »

L'avenant à la concession de Saint-Gervais ne posait pas, *a priori*, de difficulté, s'agissant d'une prolongation. En revanche, la réduction dans le temps de la DSP de Demi-Quartier, de 2032 à 2023, pourrait être plus complexe et la collectivité pourrait avoir à dédommager le concessionnaire. Une négociation simultanée aurait sans doute facilité l'obtention d'un accord global avec la SARMM. La chambre rappelle à ce sujet le cadre réglementaire et jurisprudentiel existant, qui permet à une collectivité de sortir d'un contrat de DSP sans devoir supporter une indemnité disproportionnée⁴¹.

6.2.2.2- Les conditions financières de l'avenant de la commune de Saint-Gervais

L'avenant de prolongation de la concession a comporté une modification des clauses financières du contrat initial favorable à la commune. Celle-ci ne percevait jusqu'ici que la taxe sur les remontées mécaniques. Considérant que le délégataire bénéficiera d'une durée d'exploitation plus longue, sans investissement supplémentaire, et donc d'une rentabilité accrue, la collectivité a fait intégrer une redevance sur le chiffre d'affaires de la société.

Aucun forfait ne pouvant être vendu ni aucune entrée comptabilisée sur les remontées des Crêtes qui ne comporte que des gares d'arrivée, une clé de répartition des recettes a été définie en fonction du nombre de passages sur les remontées de chaque territoire communal. Cette clé de répartition du chiffre d'affaires permet de calculer l'assiette de la redevance qui sera progressive à partir du seuil de 1,4 M€ HT de chiffre d'affaires, soit le point mort de rentabilité pour l'exploitant, avec un taux de 4 % pouvant monter jusqu'à 12 % au-delà de 2,2 M€ HT.

⁴¹ L'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016, qui transpose la directive n° 2014-23 du 26 février 2014, reprenant elle-même la jurisprudence européenne, définit la durée de la concession « *en fonction de la nature et du montant des prestations ou des investissements demandés au concessionnaire* » (art. 34). Le décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016 précise que la durée ne peut excéder « *le temps raisonnablement escompté par le concessionnaire, pour qu'il amortisse les investissements réalisés pour l'exploitation des ouvrages ou services, avec un retour sur les capitaux investis* » (art. 6). L'appréciation de la durée d'un contrat au regard de l'amortissement des investissements se fonde sur le taux de retour sur investissement (TRI) qui s'apprécie au regard de la pratique usuelle dans un secteur donné (Commission, déc. C(2014) 7850, plan de relance autoroutier en France). Il inclut un bénéfice raisonnable (CJCE, 24 juillet 2003, aff. C-280/00, Altmark Trans). Si le contrat de service public voit son terme anticipé avant que l'ensemble des investissements réalisés aient été amortis, le délégataire sortant bénéficie d'une indemnité couvrant la valeur non amortie desdits biens (CE, 8 avril 2009, Compagnie générale des eaux - Commune d'Olivet). La durée « normale » d'amortissement ne s'entend pas au regard des normes comptables mais de la durée attendue pour que le délégataire puisse couvrir ses charges d'exploitation et d'investissement en intégrant un « *bénéfice raisonnable* » (CE, 11 août 2009, Société Maison Comba). Une indemnité trop généreuse, même contractuelle, peut s'apparenter à une libéralité. (CE, 4 mai 2011, Chambre de commerce et d'industrie de Nîmes, Uzès, Bagnols, Le Vigan). En outre, la résiliation anticipée unilatérale, au nom de l'intérêt général d'une convention dont la durée excède la durée normale d'amortissement, est conforme à l'impératif d'ordre public imposant de garantir, par une mise en concurrence périodique, la liberté d'accès des opérateurs économiques et la transparence des procédures de passation (CE, 7 mai 2013, Société auxiliaire de parcs de la région parisienne).

Le concessionnaire accompagnera enfin « *la commune de Saint-Gervais dans sa politique de promotion et d'animation de la station portée par l'office du tourisme* » en contribuant à hauteur de 10 000 € par an à son budget. La commune souhaite intégrer une contribution de ce type dans l'ensemble de ses DSP. Or, un contrat de concession ne peut contenir de clauses par lesquelles le concessionnaire prend à sa charge l'exécution de services, de travaux ou de paiements étrangers à l'objet de la concession⁴². La chambre attire donc l'attention de la commune sur une telle disposition susceptible d'être irrégulière.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que la contribution à l'office de tourisme sera transformée en une redevance du même montant à l'occasion d'un avenant futur.

6.2.2.3- *Les perspectives de gouvernance future*

Les communes de Saint-Gervais-les-Bains, Megève et Demi-Quartier devraient disposer de quatre ans pour définir les modalités du pilotage de leur projet sur ce territoire. Dans son rapport public annuel 2018, la Cour soulignait que « *les collectivités disposent aujourd'hui de différents outils pour organiser leur complémentarité ou leur coopération. Ces regroupements doivent autant que possible être encouragés, après identification du périmètre géographique pertinent et du cadre juridique adéquat.* » L'organisation envisagée par les communes au-delà de 2023 n'a, à ce jour, pas été définie.

La création d'un groupement d'autorités concédantes pourrait offrir une perspective de rationalisation de ces gestions déléguées. Ce cadre juridique a été ouvert par l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, dont l'article 26 prévoit que « *des groupements peuvent être constitués entre des autorités concédantes (...) afin de passer conjointement un ou plusieurs contrats de concession* », dans les conditions fixées à l'article 28 de l'ordonnance du 23 juillet 2015, codifié dans le code de la commande publique, et précisant les conditions de recours aux groupements de commandes. Ce type de groupement permet la négociation et la conclusion de contrats mutualisés, en dehors du support institutionnel d'un EPCI. Un tel cadre est de nature à faciliter la fédération « *des collectivités gestionnaires de domaines skiables pour atteindre un équilibre face à leurs partenaires.* »

6.2.3- Remontées mécaniques de Saint-Nicolas-de-Véroce et de Bettex-Mont-d'Arbois

Les secteurs de Saint-Nicolas-de-Véroce et du Bettex-Mont-d'Arbois sont les seuls qui se trouvent exclusivement sur le territoire de la commune. Ils constituent aussi le cœur de son développement, puisque le premier téléphérique de Saint-Gervais-les-Bains est celui du Bettex, réalisé en 1936. La collectivité dispose donc d'une plus grande latitude dans le pilotage de ce secteur, qui est aussi le plus profitable.

La commune de Saint-Gervais a concédé la réalisation et l'exploitation des équipements de remontées mécaniques du secteur Bettex-Mont-d'Arbois à la société des Téléportés Bettex-Mont-d'Arbois (STBMA) en 1989, pour une durée de 30 ans. Elle a en parallèle concédé le secteur de Saint-Nicolas-de-Véroce à la société d'équipement du Mont-Joly en 2006, pour une durée de 13 ans. Les deux sociétés ont fusionné en 2017 et la STBMA est désormais délégataire des deux concessions qui arriveront à échéance en même temps, en 2019. La collectivité a donc souhaité procéder à leur rapprochement dans le cadre d'une DSP profondément modifiée.

Sur ce secteur, des investissements importants ont été réalisés par les exploitants, notamment pour des équipements d'enneigement artificiel. Le précédent rapport de la chambre relevait que la consommation d'eau de ces équipements avait doublé durant la période 2005-2011, à 100 000 m³ par an, tant en raison des circonstances météorologiques que de la volonté de

⁴² Cf. ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016, art. 30.

développer l'activité touristique. Le prélèvement sur la ressource ne pouvant être que limité en période hivernale, en raison de l'augmentation de la population sur la station, la commune a impulsé la construction de retenues collinaires. La prise en charge du coût de l'enneigement artificiel a été un point central dans le cadre de la négociation de la nouvelle DSP.

Sur ce secteur, des investissements importants ont été réalisés par les exploitants, notamment pour des équipements d'enneigement artificiel. Le précédent rapport de la chambre relevait que la consommation d'eau de ces équipements avait doublé durant la période 2005-2011, à 100 000 m³ par an, tant en raison des circonstances météorologiques que de la volonté de développer l'activité touristique. Le prélèvement sur la ressource ne pouvant être que limité en période hivernale, en raison de l'augmentation de la population sur la station, la commune a impulsé la construction de retenues collinaires. La prise en charge du coût de l'enneigement artificiel a été un point central dans le cadre de la négociation de la nouvelle DSP.

6.2.4- Le renouvellement de la DSP Saint-Nicolas-de-Véroce-Bettex-Mont-d'Arbois

6.2.4.1- *La nouvelle délégation*

La nouvelle DSP a pris effet le 1^{er} juillet 2019, pour une durée de 30 ans. Elle couvre le périmètre des deux anciens secteurs de Saint-Nicolas-de-Véroce et du Bettex-Mont-d'Arbois. L'avis d'appel public à la concurrence a été publié au Bulletin officiel d'annonces des marchés publics (BOAMP) et au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) le 26 juillet 2017. Les candidatures ont été reçues par la collectivité jusqu'au 4 septembre et ouvertes en commission en charge des DSP⁴³ le 5 septembre 2017. Deux candidats ont été admis à présenter une offre avant le 9 janvier 2018, la SARMM et la STBMA. Seule cette dernière a effectivement déposé un dossier, la SARMM ayant fait savoir par courrier à la collectivité qu'elle y renonçait.

La commission en charge des DSP du 25 janvier 2018 a retenu l'offre de la STBMA, validée par délibération du conseil municipal en date du 8 août 2018. Le contrat, d'une durée de 30 ans, avait été apprécié par la collectivité, compte tenu du programme important d'investissements qu'elle estimait nécessaire à réaliser et de leur échéance d'amortissement prévisionnelle. La durée contractuelle peut toutefois apparaître excessive et de nature à ne pas permettre à l'autorité organisatrice d'exercer son pouvoir d'orientation stratégique et ses prérogatives de contrôle de façon suffisamment régulière. Une délégation plus courte n'aurait pas obéré la réalisation d'un programme de travaux similaire, qui auraient pu être conduits sur la durée de deux contrats ou plus.

6.2.4.2- *Les investissements prévus par le contrat*

Le programme d'investissement prévu se monte à 126 M€ HT en valeur 2018 (157 M€ en euros courants), soit 4,2 M€ par an. Plus du tiers des investissements doivent être réalisés sur la seule période 2019-2026.

Il porte sur des travaux de modernisation et de rénovation des équipements actuels, ainsi que sur la réalisation de nouveaux investissements. Les travaux de remplacement de deux remontées mécaniques, la DMC Saint-Gervais-Bettex et la télécabine Bettex-Mont-d'Arbois, constitueront les principales opérations du programme, soit près de 30 % du total, pour un montant de 28 M€⁴⁴ en fin de concession (2039-2045).

Le développement de l'enneigement artificiel est également inclus par le délégataire dans son programme de développement de la station. Alors que 55 % des pistes de Saint-Gervais sont

⁴³ Outre les membres de la collectivité ayant voix délibérative, le comptable public de Saint-Gervais et un représentant de la direction départementale de la protection des populations siègent avec voix consultative.

⁴⁴ Montant en travaux hors études préalables prévues dès le début du programme.

aujourd'hui couvertes par un dispositif d'enneigement artificiel, ce taux devrait être porté à 63 % d'ici 2027, soit près de deux fois la moyenne nationale⁴⁵. Alors que la commune finançait jusqu'à présent une partie des coûts liés à la production de la neige de culture, le nouveau contrat prévoit désormais que l'intégralité des charges liées à l'enneigement artificiel des pistes sera portée par l'exploitant. La collectivité a indiqué que ce transfert de charges représentait une économie de près de 400 k€ par an.

La chambre relève les avancées de la nouvelle DSP et les économies potentielles pour les finances communales. Elle constate également que les projets d'investissement sur l'enneigement artificiel sont très peu détaillés dans le contrat, au-delà de la définition d'un objectif général. Ces investissements impliquant des financements importants, engagent la collectivité sur un modèle de développement dont les résultats ne peuvent être garantis à long terme, alors que l'aléa climatique s'accroît dans les stations de moyenne montagne.

Enfin, 30 M€ sont prévus pour des investissements courants non détaillés, soit 1 M€ par an.

6.2.4.3- La constitution d'un compte lié aux suppléments de recettes

La collectivité a inclus dans le contrat un mécanisme d'affectation des recettes supplémentaires liées à un dépassement des objectifs de rentabilité du concessionnaire. Celui-ci devra alors créer un compte dédié⁴⁶ sur lequel il versera, chaque année, une part des « excédents de recettes » qu'il aura perçu au-delà du montant prévisionnel défini dans le contrat. L'excédent de recettes sera calculé selon la formule suivante :

$$\text{Excédent de recettes} = \frac{\text{chiffre d'affaires réalisé, lissé sur quatre ans}}{\text{chiffre d'affaires prévisionnel actualisé}}$$

Le chiffre d'affaires réalisé sera lissé sur quatre ans et tiendra compte des charges supplémentaires que le délégataire pourrait être amené à supporter, ainsi que d'une éventuelle « dérive de l'inflation. »

Le chiffre d'affaires prévisionnel sera calculé à partir du montant figurant au compte de résultat prévisionnel, auquel sera appliqué un coefficient d'actualisation, selon une formule décrite dans le contrat. Le résultat de cette opération sera rapproché du barème ci-dessous pour déterminer la part des recettes versées au compte lié au supplément de recettes.

Tableau 30 : Modalités d'alimentation du compte lié aux suppléments de recettes

Montant du surcroît de recettes constaté	Part de recettes supplémentaires affectées au compte lié aux suppléments de recettes
< à 5 %	Aucune affectation
De 5 à 10 %	20 %
De 10 à 20 %	40 %
> à 20 %	60 %

Sources : contrat de concession avec la STBMA

Les crédits comptabilisés sur ce compte sont assimilés à des provisions. Ils ne pourront financer que des investissements supplémentaires ou une minoration (voire une annulation) de l'augmentation des tarifs aux usagers. Le délégataire aura un droit de regard sur l'utilisation qui en est faite. Le solde sera restitué au concédant en fin de contrat.

Ce mécanisme original doit garantir la préservation des intérêts de la collectivité en cas d'atteinte d'un niveau de rentabilité qui dépasserait significativement le résultat prévisionnel. Son application apparaît toutefois complexe à mettre en œuvre, les réalisations pouvant s'éloigner significativement des prévisions, particulièrement sur une aussi longue durée.

⁴⁵ 32 % en France, mais près de 70 % en Autriche ou en Italie ; idem p. 456.

⁴⁶ « Compte lié au supplément de recettes par rapport aux données prévisionnelles », article 41 de la convention.

6.2.4.4- Les autres services pris en charge par le délégataire

Outre les éléments de rémunération financière, le contrat prévoit que le concessionnaire assure également plusieurs prestations annexes qui étaient jusqu'ici prises en charge en partie ou en totalité par la collectivité.

La STBMA devra en premier lieu organiser et exploiter un service de navettes à destination des skieurs reliant les remontées mécaniques et les principaux points de la commune. Si ce point était déjà présent dans la convention précédente, le montant restant à la charge du délégataire augmente significativement. Cette charge est évaluée à 300 k€ par an jusqu'à la saison 2029-2030, portés à 400 k€ à partir de la saison 2030-2031. La collectivité qui confie aujourd'hui cette prestation via un marché public courant jusqu'en 2020, estime que sa charge sera ainsi réduite de 80 %. Elle envisage en outre d'étendre ce mécanisme dans ses autres DSP (thermes et casino notamment), afin d'assurer une prise en charge complète du coût de ce service par les exploitants qui en bénéficient et desservir les principaux équipements de la commune par ce service de navettes.

Le concessionnaire se voit également confier l'entretien des pistes de ski de fond, pour 37 k€ par an, jusque-là assuré par la commune. En vue de valoriser le domaine en période estivale, le concessionnaire devra assurer l'aménagement et l'exploitation des pistes de VTT, ainsi que les adaptations des remontées mécaniques nécessaires.

Enfin, comme sur le secteur des Crêtes, le nouveau délégataire contribuera également à la promotion et à l'animation de la station portée par l'office du tourisme, à travers une contribution à son budget, de 20 k€ à 60 k€ par an, qui apparaît également irrégulière.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que la contribution à l'office de tourisme sera transformée en une redevance du même montant à l'occasion d'un avenant futur.

6.3- L'organisation des secours sur pistes

Le maire de la commune est seul compétent pour assurer la sécurité des pistes et organiser les secours⁴⁷. Il peut toutefois en déléguer la mise en œuvre matérielle aux délégataires des remontées mécaniques, à condition d'établir des conventions séparées, ce qui est le cas en l'espèce. Leur coût est variable annuellement mais tend à croître, sans que la commune ait véritablement la possibilité de maîtriser cette dépense.

Chaque année, la commission de sécurité des pistes effectue un bilan de la saison passée et organise les secours pour la saison à venir. En plus des élus et fonctionnaires, elle réunit des représentants des délégataires du PGHM, de la gendarmerie et de l'Ecole de ski française. Deux arrêtés portant prescriptions relatives à la sécurité sur les pistes de ski, d'une part, et agrément des chefs des services des pistes de ski alpin, d'autre part, sont ensuite pris par le maire.

Les secours sont exercés par des salariés des délégataires des remontées mécaniques et des ambulanciers privés. Les prestations réalisées sont facturées à la commune. Afin que cette prestation soit neutre pour son budget, celle-ci a inclus des « *frais de dossier* » finançant le coût du recouvrement des sommes dues (1/2 ETP). Le taux de recouvrement apparaît plutôt bon, autour de 80 % au stade préalable par la commune, porté à 97 % à terme.

⁴⁷ Art. L. 2212-1 et suivants du CGCT, relatifs au pouvoir de police du maire.

Le futur contrat avec la STBMA prévoit une évolution de méthode sur ce secteur. Le nouveau concessionnaire ne fournira plus les factures à la commune qu'en fin de période, lorsque celle-ci aura déjà recouvré la recette⁴⁸.

6.4- Les servitudes de passage et les indemnités de pistes

La commune de Saint-Gervais a une politique active d'établissement de servitude de droit de passage, prévue à l'article L. 342-20 du code du tourisme. Les pistes du secteur du Prarion sont désormais encadrées et une procédure est en cours sur le secteur du Mont-d'Arbois et Saint-Nicolas. La chambre invite la commune à poursuivre en ce sens. Cette mise en œuvre de servitudes permettra d'assurer la continuité du service public à un moindre coût, pour les usagers comme pour les contribuables, tout en garantissant aux propriétaires une indemnisation de leur préjudice matériel.

Chaque année, le barème des indemnités de passage des pistes de ski est déterminé par arrêté municipal. La commune de Saint-Gervais indemnise en conséquence, annuellement, les propriétaires fonciers dont les terrains sont traversés par le tracé de piste de ski, pour un montant demeurant modéré.

Tableau 31 : Indemnités de passage de pistes, en euros

Libellé et n° de comptes	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Services extérieurs ; autres frais divers (6188)	19 636	19 144	18 213	18 263	22 385	19 546

Source : balance des comptes

Pour le secteur du Prarion, la commune verse les indemnités aux propriétaires et se fait ensuite rembourser par le SIVU. La chambre rappelle que la procédure de droit commun prévue à l'article L. 342-20 du code de tourisme consiste, pour les communes délégantes, à grever les propriétés privées concernées de servitudes de passage. En contrepartie, les propriétaires peuvent bénéficier d'une indemnité ponctuelle si, et seulement si, ils justifient d'un préjudice direct, matériel et certain⁴⁹.

7- SAINT-GERVAIS, STATION DE TOURISME

La commune de Saint-Gervais-les-Bains a complété son offre touristique par la présence de plusieurs équipements qui lui permettent de bénéficier de ressources financières supplémentaires. Les thermes historiques voient aujourd'hui leur développement axé sur la dimension aquiludique et l'exploitation de la marque « *Saint-Gervais-Mont-Blanc* » pour la commercialisation de produits cosmétiques, générant des recettes accrues pour la commune. Le casino, récent, connaît une activité stable. Le maintien de cette attractivité constituera un enjeu important dans la négociation du prochain contrat de DSP.

7.1- La concession de l'établissement thermal

Connaissant une gestion compliquée depuis la deuxième guerre mondiale, les thermes sont rachetés par la commune en 1958 et la gestion de l'établissement est confiée, en 1959, à un concessionnaire, Armand Califano et à sa société nouvelle des thermes de Saint-Gervais Le Fayet. En 2016, L'Oréal se porte acquéreur de la SA des thermes de Saint-Gervais-les-Bains Le Fayet, dont le groupe L'Oréal détient désormais 100 % du capital. La société acquière

⁴⁸ À l'avenir, les salariés du délégataire pourront également effectuer directement des empreintes de carte bleue, de façon à garantir le paiement. Une dématérialisation du système via des tablettes permettra d'améliorer le renseignement des dossiers de secours (notamment les coordonnées des personnes secourues) et, *in fine*, d'améliorer le recouvrement.

⁴⁹ Article L. 342-24 du code de tourisme.

également la licence de marque associée aux soins Saint-Gervais-Mont-Blanc ; licence qu'elle entend transformer en une marque thermale. La convention actuellement en vigueur a été signée le 15 mars 1991. D'une durée de 40 ans, elle court jusqu'en 2031. La commune y concède l'exploitation, dans le cadre d'une activité principale de thermalisme, ainsi que la reconstruction à neuf du bâtiment et de ses équipements.

7.1.1- La redevance due à la commune

Dans sa version initiale, la convention n'inclut pas de redevance annuelle d'exploitation. Le concessionnaire s'engage cependant à rembourser les annuités d'emprunt que la commune a contracté pour la réalisation des travaux de démolition et reconstruction de l'établissement thermal⁵⁰. C'est uniquement dans le cinquième avenant du 2 août 2002, que le montant d'une redevance annuelle, non relié aux montants des emprunts contractés par la commune, est fixé. Il s'élève, en 2002, à 296 k€ HT et est indexé sur la variation annuelle de l'indice national du coût de la construction, tel qu'établi par l'INSEE. Sur la période de contrôle, le montant annuel de la redevance varie entre 433 et 444 k€ HT.

Tableau 32 : Redevance annuelle au titre de la convention de concession des thermes

Montant en k€	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Montant HT	433	444	439	440	443	n.c.
Montant TTC	517	530	527	528	531	n.c.

Source : grands livres comptables

7.1.2- Analyse du septième avenant du 17 septembre 2017

L'avenant n° 7 modifie en profondeur le contrat initial, par l'adjonction de 5,2 M€ d'investissements supplémentaires. Il a pourtant été passé sans mise en concurrence préalable. Pour cela, la collectivité s'est fondée sur le 6° de l'article 36 du décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016⁵¹ relatifs aux contrats de concession, qui rend possible ce type de transaction, sous réserve de deux conditions cumulatives :

- le montant de la modification est inférieur au seuil de 5 548 k€ HT ;
- le montant des modifications doit être inférieur à 10 % du montant du contrat initial.

Pour le premier critère, le montant de la modification s'apprécie au regard du surcroît de recettes générés par l'avenant. Dans sa réponse, le concessionnaire indique que celui-ci ne peut être précisément déterminé en raison du fait que les travaux réalisés portent essentiellement sur « l'esthétique » et « le confort » et que leurs incidences sur le chiffre d'affaires « ne sont pas mesurables avec certitude ». La chambre note toutefois que les travaux réalisés n'ont pas été que de simples embellissements ou travaux de confort comme indiqué dans la réponse, mais bien une rénovation totale de l'ensemble du bâti dont la société espère tirer une réelle rentabilité.

Au regard du second critère, le montant des travaux prévus doit être rapporté au montant du contrat initial, c'est-à-dire au chiffre d'affaire cumulé sur la totalité de la délégation (40 ans). Tout comme pour les avenants précédents, aucun compte d'exploitation prévisionnel n'est annexé à l'avenant. Ce document est pourtant obligatoire. Il doit notamment permettre à la collectivité concédante de connaître l'équilibre économique du contrat. Sans ces documents, il n'est donc pas possible à la chambre ni d'appréhender l'équilibre économique du contrat, ni

⁵⁰ Article 27 : « la commune s'engage à mettre en place avant avril 1992, un prêt portant sur la totalité des travaux réalisés sur le nouvel établissement thermal, pour un montant maximum de 30 millions de francs H.T., subventions régionales ou autres à déduire » ; Article 29 : « le concessionnaire versera à la commune, aux dates d'échéance indiquées dans le contrat de prêt, le montant du capital prévu et les frais financiers afférents au capital restant dû. »

⁵¹ - « Le contrat de concession peut être modifié dans les cas suivants : (...) 6° Lorsque le montant de la modification est inférieur au seuil visé à l'article 9 et à 10 % du montant du contrat de concession initial. » Le seuil fixé à l'article 9 est applicable aux « aux contrats dont la valeur estimée hors taxe est égale ou supérieure au seuil européen publié au Journal officiel de la République française », soit 5,55 M€ HT à la date de signature de l'avenant.

d'estimer la rentabilité escomptée par le concessionnaire, ni surtout de rapporter le montant des modifications intervenues par l'avenant au montant du contrat de concession initial.

Dès lors, il est impossible pour la chambre de s'assurer du respect des critères prévus par le 6° de l'article 36 du décret précité.

La chambre rappelle qu'il est de bonne gestion qu'une commune préserve sa capacité à remettre en concurrence régulièrement ses DSP, ce qui ne semble pas être le cas ici, la concession étant d'une durée de 40 ans et s'achevant en 2031. À l'avenir, la commune devra mieux veiller au respect de ce principe. Elle devra en outre s'assurer de la production de l'ensemble des documents obligatoires, en particulier la production des comptes d'exploitation prévisionnels, afin d'être en capacité d'assurer un contrôle effectif sur ses délégataires. Enfin, en ce qui concerne les investissements additionnels réalisés en dehors du cadre de l'avenant n° 7 pour 1,2 M€ HT, le concessionnaire précise dans sa réponse que la SA des Thermes n'attend pas d'indemnisation de la valeur non amortie correspondant à ces investissements additionnels au terme de la concession, lorsqu'ils sont réalisés sur des biens de retour. La chambre recommande que ce point soit formalisé contractuellement entre la commune et la SA des Thermes et que l'inventaire des biens de retour soit actualisé de l'ensemble des investissements réalisés par le concessionnaire aux conditions prévues par l'avenant.

7.1.3- Le contrôle communal de l'exécution du service

L'exploitant des thermes doit rendre compte de son action chaque année à la commune de Saint-Gervais⁵². Il doit notamment lui adresser un rapport d'activité permettant d'apprécier et, le cas échéant, de contrôler les conditions d'exécution du service public. Conformément à l'article L. 1411 du CGCT et à l'article 25 de la convention d'exploitation, celui-ci comprend :

- un rapport financier retraçant l'intégralité des opérations à incidence financière concernant la délégation au cours de l'exercice écoulé ;
- un compte rendu statistique portant sur l'exploitation des infrastructures, ainsi que sur la qualité du service ;
- un compte rendu technique concernant les tarifs, les travaux essentiels de construction, de réparation, d'entretien et de renouvellement effectués, ainsi que les modifications éventuelles du service.

Pour les exercices de 2012 à 2016 (exercices courant du 1^{er} septembre au 31 août), un tel rapport a bien été remis chaque année à la commune. Pour chacun de ces exercices, une délibération du conseil municipal prend acte du rapport de gestion communiqué par le concessionnaire.

À compter de 2016 et du rachat de la SA des thermes, la commune n'a plus exercé son contrôle sur l'exécution du service. Après avoir constaté l'absence de rapport sur l'exercice 2017, ainsi que l'absence de délibération du conseil municipal sur le sujet, au 30 novembre 2018, la chambre a eu communication d'un rapport le 21 décembre 2018. Le rapport annuel de l'exercice 2018 a été transmis par la SA des thermes à la commune le 3 juillet 2019 et le conseil municipal en a pris connaissance le 10 juillet 2019.

La chambre invite la commune à veiller à la remise régulière des documents rendant compte de l'activité des thermes, tels que prévus par la convention et permettant au conseil municipal de se prononcer dans un délai le plus proche possible de l'exercice concerné. Elle incite en outre la collectivité à exercer pleinement son pouvoir de contrôle du concessionnaire, prévu au 2° de l'article 25 de la convention d'exploitation, qui précise que « *la commune pourra désigner une fois par exercice un contrôleur financier auquel le concessionnaire devra fournir tous les documents comptables et financiers relatifs à l'objet de la convention.* » Enfin, l'attention de la collectivité est appelée sur la faculté dont elle dispose de créer, en son sein,

⁵² En application des articles L. 1411-3 et R. 1411-7 CGCT.

un comité consultatif, prévu à l'article L. 2143-2 du CGCT sur toute question relative à l'organisation et au contrôle d'un service public local.

7.2- L'exploitation de la licence de marque Saint-Gervais-Mont-Blanc

Par la convention de concession signée le 15 mars 1991 (articles n° 10 et n° 11), la commune accorde au concessionnaire le droit d'exploiter industriellement les eaux de la source qui lui est concédée, soit pour la vente en bouteilles, soit pour la confection ou la distribution de produits pharmaceutiques ou parapharmaceutiques. Pour ces exploitations industrielles, la commune accorde au concessionnaire le droit d'utilisation du label « Saint-Gervais ». La convention prévoit que la commune bénéficie d'une redevance de 50 % sur les produits nets perçus par le concessionnaire pour la fabrication de ces produits et l'utilisation du label « Saint-Gervais ».

En 1996 et en 1997, la commune a fait plusieurs demandes d'enregistrement de marques : « *Saint-Gervais Cosmétiques* », « *Saint-Gervais* », « *Saint-Gervais-les-Bains* » ou encore « *Saint-Gervais Mont-Blanc* ». Le 12 décembre 1997, un contrat de licence de marque est signé entre la commune titulaire et propriétaire des marques et la société Rival de services d'études de promotions « *Laboratoire Rivadis* ». Par ce contrat, la commune concède à la société la licence exclusive des marques déposées, moyennant le paiement d'une redevance de 2 % sur le chiffre d'affaires des ventes des produits concédés. C'est seulement en 2012 que la gamme de soins « *Saint-Gervais Mont-Blanc* » est créée et proposée à la vente.

En octobre 2016, à l'occasion du rachat du capital de la SA des Thermes de Saint-Gervais-les-Bains Le Fayet par le groupe L'Oréal, un avenant au contrat de licence de marque est signé. Ce document établit un nouvel inventaire des marques concédées, autorise la SA des Thermes de Saint-Gervais à concéder des sous-licences sur tout ou partie des marques à toute entité du groupe L'Oréal et revoit les modalités de calcul de la redevance.

Un montant minimum annuel de redevance, à hauteur de 125 k€, est négocié par le maire, indépendamment du niveau de chiffre d'affaires (CA) net réalisé. Au-delà, un barème permet de calculer le montant de la redevance due en fonction du montant de chiffre d'affaires :

- 2,25 % du CA net jusqu'à 5 M€ de CA net ;
- 1,25 % du CA net pour la tranche comprise entre 5 et 10 M€ de CA net ;
- 1,00 % du CA net pour la tranche comprise entre 10 et 50 M€ de CA net ;
- 0,75 % du CA net pour la tranche comprise entre 50 et 75 M€ de CA net ;
- 0,50 % du CA net au-delà de 75 M€ de CA net.

Bien qu'imposant un barème décroissant en fonction du chiffre d'affaires, ces nouvelles modalités de calcul, avec un plancher à 125 k€, sont plus favorables à la commune puisqu'entre 2002 et 2016, le montant de la redevance de marque n'a jamais été supérieur à 86 k€.

7.3- Le casino

En tant que commune classée station thermale et conformément à la loi du 15 juin 1907 relative aux casinos, la commune de Saint-Gervais dispose d'un établissement de jeux. Le casino actuel, construit sur le territoire du Fayet, a cependant ouvert ses portes tardivement, en 2002. Le traité de concession signé entre la commune et la société Saint-Gervais Loisirs SA relatif à son exploitation, a été signé le 14 avril 1997, pour une durée de 18 ans à compter de la date d'obtention de l'autorisation ministérielle d'exploitation. Les autorisations de jeux, longues à obtenir, ont décalé l'ouverture effective de l'établissement et le délai de la concession, qui court depuis le 16 octobre 2001 jusqu'au 16 octobre 2019.

Trois avenants ont été signés en 2005, 2007 et 2008. A l'occasion de son précédent rapport, la chambre avait relevé que ceux-ci « *soulèvent quant à eux certaines réserves en ce qu'ils apparaissent bouleverser l'économie générale du contrat.* »

Le prélèvement sur les produits bruts des jeux a fortement décru au cours de la période précédente, passant de 651 k€ en 2005 à 426 k€ en 2011. Cette évolution traduit la tendance nationale de forte baisse de la fréquentation des casinos sur cette période⁵³. Elle a conduit la commune à procéder, par avenant, à une diminution du taux de prélèvement sur le produit brut des jeux de 15 % à 10 % en 2007, qui n'a pas été modifié par la suite.

Depuis, cette ressource a connu des évolutions erratiques qui rendent difficiles son intégration dans les prévisions budgétaires de la commune. Le produit des jeux reste toutefois stabilisé, autour de 400 k€ (pour 350 k€ par an de prévisionnel, dans la prospective financière annuelle), malgré la baisse générale de fréquentation, constatée au niveau national jusqu'en 2015, et la concurrence d'autres établissements proches⁵⁴.

Tableau 33 : Impôts et taxes spécifiques liés aux activités de services - Prélèvement sur les produits des jeux

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Prélèvement sur les produits des jeux	394 507	490 353	393 777	407 822	422 752	411 646

Source : Balances des comptes

La collectivité doit relancer la DSP dans les mois à venir pour anticiper le délai de négociation. Cette étape sera notamment l'occasion de négocier une durée de DSP courte, ce qui lui permettra de préserver sa capacité à remettre en concurrence régulièrement les candidats à l'attribution de délégation de service public.

L'article L. 1411-2 du CGCT régit la durée des conventions de DSP. Il prévoit que : « *celle-ci est déterminée par la collectivité, en fonction des prestations demandées au délégataire. Lorsque les installations sont à la charge du délégataire, la convention de délégation tient compte, pour la détermination de sa durée, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre.* » La règle générale est donc la limitation de la durée de la convention, laquelle peut être adossée sur la durée de l'amortissement lorsque des investissements sont à réaliser.

L'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 et le décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016 rappellent le principe de limitation de la durée des conventions de DSP. En effet, le II de l'article 6 du décret susmentionné indique que : « *pour les contrats de concession d'une durée supérieure à cinq ans, la durée du contrat n'excède pas le temps raisonnablement escompté par le concessionnaire pour qu'il amortisse les investissements réalisés pour l'exploitation des ouvrages ou services, avec un retour sur les capitaux investis, compte tenu des investissements nécessaires à l'exécution du contrat.* »

Ainsi, sans projet d'investissement majeur porté par le délégataire, la durée maximale de la convention de DSP ne saurait excéder cinq ans. En tout état de cause, il ne pourra pas être envisagé de fixer une durée supérieure à la durée d'amortissement des installations réalisées par le délégataire, dans le cadre de l'exécution du contrat.

⁵³ Celle-ci s'explique notamment par la mise en place de contrôle d'identités à l'entrée en 2006, par l'interdiction du tabac à l'intérieur des établissements en 2008 et par la concurrence croissante des jeux en ligne.

⁵⁴ Casinos de Megève et Chamonix en particulier, mais également ceux de Suisse et d'Italie.

7.4- Les opérations d'urbanisme liées au tourisme

7.4.1- L'hôtel et le parking de « La forêt du milieu »

Le manque de structures hôtelières à Saint-Gervais apparaît aujourd'hui comme un frein au développement de la commune, ainsi que dans de nombreuses stations de sports d'hiver. À défaut d'une offre suffisante portée par le secteur privé, la collectivité s'est tournée vers une société à capitaux publics, la SEMCODA, un bailleur social, pour la construction et la location gérance d'un hôtel 4 étoiles, d'un montant de 20 M€. Le 8 juillet 2015, le conseil municipal a validé le principe de l'opération et le 21 juillet de la même année, la SEMCODA a obtenu le permis de construire. La SEMCODA a acquis le foncier nécessaire à l'opération en deux temps. En avril 2012, la commune a acheté une parcelle occupée par un bâtiment décrit comme une « *ancienne maison de maître* » inoccupée, pour la somme de 350 k€, prix conforme à l'évaluation du service des Domaines. En juillet 2017, elle l'a revendue à la SEMCODA pour 430 k€, toujours conformément à l'évaluation actualisée des Domaines. La SEMCODA s'est par ailleurs portée acquéreur de la parcelle mitoyenne, avec l'intention de réaliser la construction de l'hôtel sur les deux parcelles réunies.

Le projet se développe sur une double structure avec une partie neuve et une partie portant sur la réhabilitation de l'ancienne maison de maître. Le projet prévoit l'aménagement d'un parking de 65 places sur deux niveaux de sous-sol, intégré au parking public situé à proximité directe de l'hôtel.

Dans sa délibération du 8 juillet 2015, le conseil municipal indique que la commune apportera sa propriété dans l'opération, sous la forme d'un bail à construction. Or, ce bien immobilier a finalement été vendu à la SEMCODA. En procédant à une vente plutôt qu'à un bail à construction, la commune s'est privée de la possibilité du contrôle de l'usage du bâtiment et donc de celui de la pérennité d'une structure hôtelière et de lits chauds. Aucune revente à la découpe n'est en effet possible sans l'accord de la collectivité dans ce type de bail.

Par ailleurs, la délibération du 8 juillet 2015 précise que la configuration du terrain ne permet pas la réalisation de l'ensemble des stationnements imposés par le plan local d'urbanisme (PLU). Ceux-ci doivent donc être réalisés sous le parking public situé de l'autre côté de la rue, devant la gare du tramway du Mont-Blanc. Or, le parking actuel est la propriété de la commune et du département, lequel l'a confié à la Compagnie du Mont-Blanc, délégataire du Tramway du Mont-Blanc. La délibération mentionne enfin que la construction de ce parking souterrain doit se faire dans le cadre d'une mise à disposition du terrain à la SEMCODA, sous la forme d'un bail emphytéotique administratif « *à organiser* », au terme duquel la commune recevra l'ouvrage. Fin 2018, la chambre a pu constater le démarrage des travaux du parking sans qu'aucun lien juridique ne formalise les conditions d'occupation du domaine, les modalités de financement, de construction et d'exploitation de cet équipement. Aucun bail emphytéotique administratif entre la commune et la SEMCODA n'a pu être produit.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que celui-ci était en cours de rédaction entre la SEMCODA, le département et la commune de Saint-Gervais.

7.4.2- Le projet du Bettex

7.4.2.1- *Un projet d'urbanisation porté par la commune*

Le 8 juin 2016, le conseil municipal de Saint-Gervais-les-Bains a approuvé la modification n° 3 du PLU, portant sur l'ouverture à l'urbanisation d'une zone située sur le plateau du Bettex, dans l'objectif d'y créer un « *équipement de centralité* » devant redynamiser cette zone. La parcelle concernée relève du domaine public de la commune et est actuellement occupée par un parking public ouvert de plus de 200 places, qui jouxte la gare d'arrivée d'une télécabine partant du bourg de Saint-Gervais, plus bas dans la vallée.

Le programme présenté par la société Nexalia, qui conduit par ailleurs deux autres projets sur la commune, a été retenu. Il prévoit la construction de sept bâtiments autour d'un espace public central et inclut notamment un hôtel, une résidence hôtelière et des commerces. Il n'implique pas de travaux de viabilisation. A la demande de la commune, le terrain serait payé par la société sous la forme d'une dation : Nexalia construirait un nouveau parking public ouvert, plus qualitatif, de 229 places aériennes et souterraines, sur une parcelle plus petite située à proximité, la valeur de cet équipement remis à la commune correspondant au prix du terrain.

La commission d'urbanisme et foncier du 18 octobre 2016 a émis un avis favorable sur ce projet. Elle a en revanche demandé que soit limitée toute participation financière de la commune à la réalisation du nouveau parking, pour le cas où les appels d'offres seraient supérieurs à la valeur du foncier cédé. Un mécanisme garantissant la prise en charge d'éventuels surcoûts par l'opérateur a donc été inclus dans le contrat, ainsi qu'un mécanisme de remboursement, pour le cas où le coût de construction se révélerait moindre. Par la délibération du 9 novembre 2016, la valeur du terrain cédé a été arrêtée à 2,8 M€, supérieure à l'estimation du service des Domaines (2,4 M€), et la surface construite à 8 733 m².

Trois recours devant le tribunal administratif⁵⁵ ont conduit à une suspension du projet, dont la commune indique qu'il ne se réalisera pas sous cette forme.

7.4.2.2- Les difficultés soulevées par un projet de cette nature

Le projet tel que conçu en 2016 conduit à contourner les règles de la commande publique et pose trois difficultés.

La conduite des projets de cession d'un terrain et de construction d'un nouveau parking en une seule opération ne garantit pas le respect du principe budgétaire d'universalité. Celui-ci requiert en effet que l'intégralité des recettes d'une collectivité finance l'intégralité de ses dépenses, sans affectation et sans contraction entre les dépenses et les recettes. En l'état, le projet de dation ne permettant pas de rendre compte de l'intégralité des opérations financières induites par le projet, apparaît irrégulier. La chambre préconise à la collectivité de scinder les deux opérations.

Concernant le projet de cession et le programme immobilier qui y est adossé, la collectivité a intérêt à les requalifier en contrat de la commande publique. Dans le cas de cession simple d'un bien relevant de son domaine privé⁵⁶, aucune disposition juridique ne fait obligation à une personne publique de recourir à l'adjudication. Il en est autrement si la cession est assortie de « *spécifications précises* » exigées par la personne publique qui en constituent l'objet principal, et si la construction des ouvrages « *même destinés à des tiers, répondent à un besoin d'intérêt général.* »⁵⁷ Si le projet conduit par la commune sur cette zone répond bien à un besoin d'intérêt général, cet aspect n'en constitue pas l'objet principal. La collectivité est néanmoins invitée à envisager le recours à une mise en concurrence, plus protectrice de ses intérêts. Ce type de procédure a ainsi été retenu par d'autres collectivités dans des projets similaires.

Concernant le projet de construction du nouveau parking, la commune est invitée à reprendre la maîtrise d'ouvrage et conduire le projet dans le respect des règles de l'achat public. L'article 2 de la loi du 12 juillet 1985⁵⁸, dite loi MOP, dispose en effet que la personne morale pour laquelle un ouvrage est construit en est le « *responsable principal* », fonction d'intérêt général dont il ne peut se démettre. Cette obligation a été régulièrement confirmée par la jurisprudence. Le futur parking revenant à la commune en pleine propriété et étant situé sur une parcelle distincte et distante du projet immobilier, sa construction entre dans le champ

⁵⁵ Contre les permis de construire du nouveau parking, du projet immobilier et contre la révision du PLU.

⁵⁶ La commission d'urbanisme du 18 octobre 2016 a également validé le principe de déclassement de la parcelle.

⁵⁷ CAA de Marseille, 25 février 2010, Commune de Rognes.

⁵⁸ Loi n° 85-704 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (MOP).

défini par la loi. Dès lors, l'opération doit faire l'objet d'une publicité et d'une mise en concurrence préalable, en application des règles de la commande publique, mieux à même de permettre à la commune d'en maîtriser le coût et le contenu technique.

Sans attendre la décision du juge administratif, l'ordonnateur a indiqué que le projet actuel ne sera pas réalisé. Il précise que, si la collectivité décide de le relancer, la nouvelle procédure inclura une mise en concurrence pour la sélection du promoteur et une maîtrise d'ouvrage communale pour la réalisation des équipements publics.



CRC Auvergne, Rhône-Alpes

KAR A191666 KJF

27/11/2019

MAIRIE DE SAINT-GERVAIS LES BAINS



Madame Marie-Christine DOKHELAR
Présidente
CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

124, boulevard Vivier-Merle
 CS 23624
 69503 LYON CEDEX 3

Le 25 novembre 2019

DIRECTION GENERALE DES SERVICES

V/Réf. : votre lettre n° D192695

N/Réf. : JMP/CB

Lettre recommandée avec A/R n° 1A 153 165 7448 0

Madame la Présidente,

Je fais suite au rapport d'observations définitives que vous m'avez adressé par lettre recommandée en date du 22 novembre 2019, reçu ce jour, qui concerne les exercices 2012 et suivants de notre Commune.

Ce rapport n'appelle aucune observation de ma part.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, en l'assurance de mes respectueuses salutations.

Le Maire,
 Conseiller départemental
 du Canton du Mont-Blanc,



Jean-Marc PEILLEX

HÔTEL DE VILLE - 50 AVENUE DU MONT D'ARBOIS - 74170 SAINT-GERVAIS LES BAINS - FRANCE
 T+33(0)4 50 47 75 66 - F+33(0)4 50 47 75 73 - www.saintgervais.com - mairie@saintgervais.com
 Bureau d'Etat Civil du Fayet - 49 rue de la Poste - T+33 (0)4 50 78 27 69 - F+33 (0)4 50 47 51 64
 Bureau d'Etat Civil de Saint-Nicolas - T+33 (0)4 50 93 20 63 - F+33 (0)4 50 93 24 33

Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :
<https://www.ccomptes.fr>

Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle CS 23624
69503 Lyon Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr