



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

COMMUNE D'ÉVIAN-LES-BAINS
(Département de la Haute-Savoie)

Exercices 2014 et suivants

Observations définitives
délibérées le 3 février 2021

SOMMAIRE

<u>SYNTHÈSE.....</u>	<u>4</u>
<u>RECOMMANDATIONS.....</u>	<u>5</u>
<u>1- PRÉSENTATION DE L'ORGANISME.....</u>	<u>7</u>
<u>2- LA FIABILITÉ DES COMPTES.....</u>	<u>8</u>
2.1- La qualité de l'information budgétaire.....	8
2.1.1- L'organisation budgétaire de la commune.....	8
2.1.2- Une procédure budgétaire en cours d'amélioration.....	9
2.1.3- Le rapport et le débat d'orientations budgétaires, le vote et la transmission des documents budgétaires.....	10
2.1.4- Le vote du budget.....	10
2.1.5- La publicité des informations financières.....	11
2.1.6- Les annexes aux documents budgétaires.....	11
2.1.7- L'exécution du budget.....	11
2.2- La fiabilité comptable.....	12
2.2.1- Les rattachements.....	12
2.2.2- Les restes à réaliser en investissement.....	13
2.2.3- Les provisions.....	13
2.2.4- Le suivi du patrimoine.....	14
2.2.5- Les frais et indemnités des élus et les frais de personnels.....	15
2.3- Conclusion intermédiaire.....	16
<u>3- LA SITUATION FINANCIÈRE.....</u>	<u>17</u>
3.1- La formation de l'autofinancement.....	17
3.1.1- L'évolution des produits de gestion.....	19
3.1.2- L'évolution des charges de gestion (hors personnel).....	23
3.1.3- L'évolution des dépenses de personnel.....	25
3.2- L'investissement.....	30
3.2.1- Le financement des investissements.....	31
3.2.2- L'évolution de l'investissement sur la période contrôlée.....	32
3.3- L'analyse du bilan.....	33
3.3.1- L'encours de la dette.....	33
3.3.2- Le fonds de roulement et la trésorerie.....	35
3.4- Conclusion intermédiaire.....	36
<u>4- LA COMMANDE PUBLIQUE.....</u>	<u>36</u>
4.1- L'organisation de la fonction achat.....	36
4.1.1- Une direction des marchés publics rattachée à la direction des services techniques.....	36
4.1.2- Les instances en charge de l'achat.....	37
4.1.3- Les délégations de signature.....	38
4.2- Les procédures de l'achat public.....	38
4.2.1- L'identification des besoins.....	38
4.2.2- Les achats groupés / mutualisés.....	39
4.2.3- La dématérialisation des procédures et la publicité des données de marchés.....	40
4.2.4- Un guide interne à destination des services.....	40
4.3- L'analyse d'un échantillon de marché.....	40
4.3.1- Volumétrie des achats.....	40
4.3.2- La qualité des procédures.....	41
<u>5- LES RELATIONS ENTRE LA COMMUNE D'ÉVIAN-LES-BAINS ET LA SOCIÉTÉ ANONYME DES EAUX MINÉRALES D'ÉVIAN.....</u>	<u>43</u>
5.1- Évian-les-Bains, station de tourisme classée.....	43
5.2- Des relations contractuelles très anciennes : le contrat du 31 août 1892.....	43
5.3- Les services publics exploités : le casino et les thermes.....	45
5.3.1- Le casino : un contrat de délégation renouvelé en 2018.....	45
5.3.2- Les thermes.....	48

5.4-	L'exploitation des eaux minérales.....	49
5.4.1-	Un domaine encadré et concurrentiel.....	49
5.4.2-	L'eau minérale naturelle « Évian »	50
5.4.3-	La gestion de la marque	51
5.4.4-	Les ressources financières tirées par la commune de l'exploitation de l'eau	53
5.5-	Les retombées économiques des différentes branches du groupe au profit de la collectivité.....	55
5.5.1-	Une assemblée délibérante peu informée.....	55
5.5.2-	Une dépendance de la commune vis-à-vis du groupe ?.....	56
5.6-	Conclusion intermédiaire : une réflexion à mener avant le renouvellement du contrat.....	56
6-	<u>LA GESTION DE L'ÉCLAIRAGE PUBLIC</u>	<u>58</u>
6.1-	Le cadre juridique	58
6.1.1-	Une compétence relevant du pouvoir de police générale du maire.....	58
6.1.2-	Une gestion des équipements qui peut être transférée	58
6.1.3-	Une compétence partagée avec le syndicat des énergies et de l'aménagement numérique de la Haute-Savoie	59
6.2-	Le pilotage de l'éclairage public.....	60
6.2.1-	Le pilotage politique	60
6.2.2-	Le pilotage technique et financier	60
6.2.3-	La politique de l'éclairage public : une stratégie non formalisée mais un ensemble de pistes d'amélioration	61
6.3-	Le réseau d'éclairage public	64
6.3.1-	La parfaite connaissance des réseaux : un préalable nécessaire à toute décision..	64
6.3.2-	Le système d'information géographique, un service partagé.....	64
6.3.3-	Un réseau mal connu et peu évolutif.....	65
6.3.4-	Un réseau peu efficace	68
6.4-	Les incidences budgétaires.....	69
6.4.1-	Les dépenses et le suivi des marchés d'électricité	69
6.4.2-	La maintenance	70
6.4.3-	L'investissement	71
6.5-	Conclusion intermédiaire.....	72
7-	<u>ANNEXES.....</u>	<u>73</u>
7.1-	ANNEXE 1 : Analyse financière	73
7.2-	ANNEXE 2 : Les relations avec la société anonyme des eaux minérales d'Évian	74

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Évian-les-Bains pour les exercices 2014 et suivants. Ses observations portent notamment sur la qualité et la fiabilité de l'information budgétaire et comptable, la situation financière, la commande publique, les relations avec la société anonyme des eaux minérales d'Évian (SAEME) et la gestion de l'éclairage public. Le contrôle est intervenu avant et pendant l'état d'urgence sanitaire du printemps 2020 mais porte sur la période antérieure à la crise.

La commune d'Évian-les-Bains, située sur la rive sud du lac Léman, compte un peu plus de 9 000 habitants. Station thermale réputée depuis le XIX^{ème} siècle, elle a axé son développement sur un tourisme haut de gamme.

La situation financière de la commune est saine. Les procédures comptables sont maîtrisées et l'information budgétaire communiquée au conseil municipal est satisfaisante. Évian-les-Bains dispose de ressources très nettement supérieures aux communes de la même strate démographique (communes de 3 500 à 10 000 habitants). Ces ressources sont pour près de moitié issues de son domaine, en particulier le casino et le contrat d'exploitation de l'eau minérale. Cette situation exceptionnelle lui a permis de maintenir une fiscalité locale attractive, lui laissant des marges de manœuvre pour l'avenir. En revanche, elle ne bénéficie d'aucune retombée financière des thermes, dont les conditions d'exploitation doivent être refondues.

La commune a contenu ses charges de fonctionnement sur la période. En ce qui concerne la gestion du personnel, Évian ne respecte pas la durée légale du travail et son dispositif de gestion des heures supplémentaires est peu transparent. Sur ces points, elle devra se mettre en conformité avec la loi. Le volume des concours financiers attribués notamment à des clubs sportifs et associations (près de 3,9 M€) doit inciter la collectivité à renforcer son contrôle interne. Pour asseoir sa situation de destination touristique, Évian-les-Bains a fait le choix de créer un service événementiel doté de moyens importants.

Les moyens consacrés au fonctionnement de la collectivité n'ont pas obéré sa capacité à dégager des marges pour financer un programme d'investissements de près de 40 M€ sur la période contrôlée, incluant des équipements sportifs nombreux (gymnase, centre nautique, etc.) et des services au public (écoles, maison médicale, etc.) qui tiennent compte de sa démographie dynamique. L'adoption d'un plan pluriannuel d'investissement apparaît indispensable pour en assurer le pilotage.

La présence de sources d'eau minérale sur le territoire communal a contribué à sa notoriété internationale. Leur exploitation par la société anonyme des eaux minérales d'Évian (SAEME), filiale du groupe Danone, procède d'un contrat ancien dont les termes financiers apparaissent favorables à la ville et au territoire. L'exploitation de l'eau minérale rapporte à la ville près de 40 % de ses produits de gestion (10,2 M€ en 2019) et 50 % en incluant les ressources issues des filiales de la société. Il s'agit, pour la commune, autant d'une opportunité, car ces ressources lui permettent d'assurer des services publics de grande qualité, que d'un risque, ces recettes n'étant pas garanties en totalité pour l'avenir. L'échéance du contrat, en 2027, doit être l'occasion pour la commune de réexaminer la relation avec la société.

Enfin, la qualité de l'éclairage public de la commune apparaît en décalage avec ses moyens et son ambition. Le partage des compétences entre Évian-les-Bains et le syndicat des énergies et de l'aménagement numérique de la Haute-Savoie est complexe. Le niveau d'investissement et la connaissance du réseau sont insuffisants. La commune s'est dotée de l'ensemble des outils nécessaires, mais doit dorénavant les faire fonctionner.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : se conformer à la durée légale du travail par une délibération en arrêtant les modalités.

Recommandation n° 2 : délibérer sur les postes ouvrant droit à la réalisation et l'indemnisation d'heures supplémentaires et mettre en place une gestion sécurisée assurant la traçabilité de ces heures.

Recommandation n° 3 : adopter un plan pluriannuel d'investissement pour optimiser le pilotage financier de la collectivité.

Recommandation n° 4 : sortir la gestion des thermes du contrat d'exploitation de l'eau minérale et en formaliser l'exploitation dans le cadre d'un contrat précisant le régime juridique des biens (terrain, bâtiments, etc.) et prévoyant un juste retour financier pour la commune.

Recommandation n° 5 : organiser la mise à disposition des biens concourant à l'exercice de la compétence éclairage public auprès du SYANE.

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 d'Évian-les-Bains pour les exercices 2014 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 8 janvier 2020, adressée à Mme Josiane Lei, maire de la commune depuis le 10 novembre 2018, suite au décès de M. Marc Francina. Le comptable a également été informé par courrier en date du même jour.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ♦ la fiabilité des comptes ;
- ♦ l'analyse financière ;
- ♦ les marchés publics ;
- ♦ les relations avec la société anonyme des eaux minérales d'Évian et sa filiale, Évian Resort ;
- ♦ l'éclairage public, dans le cadre d'une enquête régionale conduite par la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes.

L'entretien prévu par l'article L. 243 1 alinéa1 du code des juridictions financières a eu lieu le 28 juillet 2020 avec Mme Josiane LEI.

Lors de sa séance du 27 août 2020, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 23 octobre 2020 à Mme Josiane Lei, maire de la commune et aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 3 février 2021, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

Nota bene : le contrôle est intervenu avant et pendant l'état d'urgence sanitaire du printemps 2020 mais porte sur la période antérieure à la crise. Les conséquences de cette crise n'ont pas été analysées.

1- PRÉSENTATION DE L'ORGANISME

Évian-les-Bains se situe dans la région historique du Chablais, qui borde la rive sud du lac Léman. Aménagée sur les rives du lac, en face de la Suisse, elle est distante d'une dizaine de kilomètres de la ville de Thonon-les-Bains, capitale de cette province à l'époque médiévale. La commune est circonscrite par la montagne (avec 400 m de dénivelé) et le lac, qui ont structuré son développement.

Le conseil municipal est composé de 29 élus dont sept adjoints au maire. Il a été présidé par M. Marc Francina de 2014 à 2018 puis par Mme Josiane Lei de 2018 à 2020.

La commune comptait près de 9 100 habitants en 2017¹. Sa population augmente à un rythme soutenu (+ 12 % entre 2011 et 2016), dans la moyenne du département de la Haute-Savoie, par ailleurs l'un des plus dynamiques au plan démographique. À la différence d'autres communes de la Haute-Savoie, dont la croissance économique rapide se traduit par l'installation de jeunes ménages, Évian-les-Bains compte une part importante de retraités (près de 25 % des ménages) et de chômeurs (12,4 %, contre 10 % en moyenne nationale). Grâce au bac qui la relie quotidiennement à Lausanne, la ville recense près d'un millier de travailleurs frontaliers.

Évian compte plusieurs sources, exploitées depuis le Second Empire pour soigner les maladies du foie (en 1865, Évian devient Évian-les-Bains). L'eau minérale d'Évian est l'une des plus vendues au monde, elle a apporté à la ville une notoriété internationale. Le thermalisme de luxe a également contribué à donner à la commune son visage actuel : la commune compte de nombreux hôtels et résidences hôtelières, des thermes et un casino. Elle accueille de nombreuses manifestations, avec une douzaine de festivals et salons, dont les Rencontres musicales d'Évian, longtemps dirigées par le violoncelliste Mstislav Rostropovitch, sont les plus connues.

La société anonyme des eaux minérales d'Évian exploite la source Cachat depuis 1892 dans le cadre d'un contrat qui arrive à échéance en 2027, mais également le casino, le golf et des structures hôtelières (Évian Resort). Il s'agit d'une filiale du groupe Danone. Elle emploie près de 2 000 personnes et a réalisé un chiffre d'affaires de 1,6 Md€ en 2018. L'usine d'embouteillage, située proche mais en dehors du territoire communal, est présentée comme la plus grande du monde, avec cinq millions d'unités produites par jour.

Évian-les-Bains s'est vu reconnaître le statut de « commune touristique » et de « station de tourisme » (cf. § 5.1-). Par ailleurs, la commune a été surclassée dans la strate des communes de 20 000 à 40 000 habitants par arrêté préfectoral du 19 avril 2019 pour tenir compte de sa population saisonnière. Ce surclassement emporte notamment la possibilité, pour la collectivité, de créer certains postes d'encadrement (« emplois fonctionnels »)².

Évian-les-Bains est la ville centre de la communauté de communes Pays d'Évian Vallée d'Abondance (CCPEVA), qui regroupe 22 communes aux profils divers totalisant près de 42 000 habitants (la plus petite compte 48 habitants). La CCPEVA dispose d'une fiscalité professionnelle unique. Ses compétences comprennent notamment le développement et l'aménagement économique (création et développement des zones d'activité), l'aménagement de l'espace (schéma de cohérence territorial, transports scolaires et non urbains), le logement, la gestion de l'assainissement, la collecte et le traitement des déchets. En matière environnementale, elle est compétente pour l'élaboration du plan climat-air-énergie territorial (PCAET). La CCPEVA est également compétente en matière de tourisme, mais sa capacité

¹ Données 2017 pour tout le paragraphe. Source : INSEE.

² Article L. 133-19 du code du tourisme.

d'action est limitée car la commune d'Évian-les-Bains a conservé une partie de ses prérogatives en tant que commune touristique, ainsi que l'autorise la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe). La CCPEVA jouxte la communauté d'agglomération Thonon Agglomération. Les territoires de ces deux intercommunalités partagent des caractéristiques communes, notamment en terme d'économie, ce qui nécessite une étroite collaboration.

Les indicateurs économiques et fiscaux de la commune apparaissent tous nettement au-dessus des moyennes départementales, déjà parmi les plus élevées du pays, avec un revenu médian de 25 000 euros et 64 % de ménages imposables en 2016 (contre respectivement 24 000 euros et 57 % pour la Haute-Savoie). Le tableau ci-dessous présente succinctement les principales caractéristiques de la commune.

Tableau 1 : Principales données organisationnelles et financières

Population	9 098 habitants	Effectifs	255 ETP
Recettes de fonctionnement	27 M€	Recettes d'investissement	18,2 M€
Charges de personnel	10,3 M€	Dépenses d'investissement	14,5 M€
Résultat de fonctionnement	0,7 M€		

Source : données INSEE 2017 pour la population ; données 2019 commune (BP hors reports) pour les données financières et les effectifs

2- LA FIABILITÉ DES COMPTES

À brève échéance, la commune devrait franchir le seuil des 10 000 habitants, ce qui aura des conséquences sur les normes comptables qui lui sont applicables. Il est important que la commune puisse l'anticiper.

2.1- La qualité de l'information budgétaire

2.1.1- L'organisation budgétaire de la commune

La commune d'Évian-les-Bains dispose d'un budget principal et de cinq budgets annexes qui relèvent de la nomenclature dédiée aux services publics industriels et commerciaux (SPIC) :

Tableau 2 : Instructions budgétaires et comptables applicables

Budgets	Nature du service	Instructions
Budget principal	SPA	M14
Budget annexe « Eau »	SPIC	M49
Budget annexe « Funiculaire »	SPIC	<u>M43A</u> (abrégée)
Budget annexe « Parcs de stationnement »	SPIC	<u>M4</u>
Budget annexe « Port de plaisance »	SPIC	<u>M4</u>
Budget annexe « Bâtiments et locaux commerciaux »	SPIC	<u>M4</u>

Source : Comptes de gestion

Les budgets annexes de la ville d'Évian-les-Bains ont été créés après 1970 et ont la qualité de services publics industriels et commerciaux (SPIC). La collectivité estime qu'ils ont toutes les caractéristiques de régies simples et directes et ne nécessitent pas de disposer d'un compte de caisse. Elle les a donc dotés d'un compte de rattachement (451) et non d'un compte au Trésor (515) - à l'exception du budget annexe du funiculaire.

Le recours au compte de liaison 451 avec le budget principal pour retracer les opérations de trésorerie liées à ces budgets annexes pose problème au regard de la réglementation, en raison de la nature industrielle et commerciale de ces budgets. Ainsi que l'a rappelé le Conseil d'État³, l'article L. 1412-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) impose aux collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale choisissant de gérer directement des SPIC, de constituer une régie dotée de l'autonomie financière (ou une régie personnalisée). Seules les régies créées avant le 28 décembre 1926 ont la faculté de conserver la forme de régie simple ou directe, sans autonomie financière, en application de l'art. L. 2221-8 du CGCT⁴. La commune d'Évian-les-Bains n'est donc pas concernée par cette exception.

Les budgets annexes de la commune d'Évian-les-Bains ayant tous un caractère industriel et commercial, ils disposent nécessairement de l'autonomie financière. Cette autonomie doit se traduire concrètement par l'existence d'organes spécifiques (conseil d'exploitation, directeur), par l'adoption d'un budget propre et d'une caisse séparée. La chambre invite la collectivité à se mettre en conformité avec la loi pour ce qui est de la gestion de ses budgets annexes.

La ville d'Évian-les-Bains a concédé à des opérateurs privés la gestion de quatre services publics communaux : l'exploitation du casino, d'une desserte par bateau, celle de son port de commerce, ainsi que celle de son port de plaisance. La ville ne s'est pas dotée d'une commission consultative des services publics locaux (CCSPL), chargée du suivi de ce type de contrats, obligatoire uniquement pour les communes de plus de 10 000 habitants⁵. La chambre souligne la pertinence d'une telle structure au vu du surclassement démographique de la commune qui atteindra prochainement le seuil légal de création de cette instance.

2.1.2- Une procédure budgétaire en cours d'amélioration

À Évian-les-Bains, la préparation du budget débute par l'élaboration d'une prospective, construite à partir d'hypothèses d'évolution prévisionnelle des recettes et des dépenses qui résultent des arbitrages globaux de l'exécutif, des décisions nationales et des projets d'investissements. La prospective est présentée en comité de direction générale pour être ajustée par les directeurs généraux adjoints et les chefs de services en lien avec l'exécutif. Une lettre de cadrage budgétaire, rédigée en fonction des objectifs de l'équipe municipale, des éléments du rapport d'observations budgétaires (ROB) et des analyses financières prospectives, notifie aux élus et à l'administration des plafonds de recettes et de dépenses. Un dialogue budgétaire est alors entamé selon la technique du « budget base zéro », chaque dépense devant être justifiée au premier euro.

La collectivité a élaboré un guide des procédures financières, budgétaires et comptables en septembre 2019. L'adoption d'un tel guide représente une bonne pratique pour la collectivité. Le document, encore assez largement standardisé, pourrait être étoffé afin de mieux définir et faire connaître les procédures en usage dans la collectivité et de servir d'appui au contrôle interne et au suivi de la qualité.

La collectivité suit donc une procédure formalisée et étayée pour la préparation de son budget.

³ Fiche sur la gestion en régie directe de 2019 (p. 4).

⁴ Cf. également : réponse ministérielle n° 17067, publiée au JO Sénat du 20/10/2005.

⁵ Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

2.1.3- Le rapport et le débat d'orientations budgétaires, le vote et la transmission des documents budgétaires

Le débat d'orientation budgétaire (DOB) vise à préparer l'examen du budget en donnant aux membres du conseil municipal les informations qui leur permettront d'exercer de façon effective leur pouvoir de décision à l'occasion du vote du budget⁶. La tenue de ce débat est une formalité substantielle, dont l'absence peut entraîner l'annulation du budget primitif.

Afin de garantir la qualité du débat, les élus doivent être destinataires d'une note de synthèse - ou rapport d'orientations budgétaires - détaillant les principales orientations budgétaires et dont le contenu est précisé par le CGCT⁷.

Le débat d'orientation budgétaire de la commune d'Évian-les-Bains s'est tenu dans les conditions prescrites par la loi, et la qualité des rapports et des débats s'est améliorée durant la période contrôlée par la chambre.

En 2014 et 2015, les rapports de présentation apparaissent insuffisamment détaillés. Ils ne reprennent pas le compte rendu de la commission des finances présentant les informations relatives à l'exécution des budgets des années antérieures, pas plus que les grandes orientations du budget de l'année. La présentation s'est améliorée en 2016 : le rapport reprend désormais les principales informations relatives à l'exécution des budgets des années antérieures, ainsi que les grandes orientations du budget 2016⁸. L'amélioration de l'information délivrée aux élus s'est confirmée en 2017 et 2018.

À noter, cependant, la faiblesse des informations sur la programmation pluriannuelle des investissements, en dépit des données communiquées à partir de 2018, ainsi que l'absence de toute présentation sur la gestion prévisionnelle des effectifs. La communication de ces informations n'est exigée que des seules communes de plus de 10 000 habitants⁹, mais, comme indiqué précédemment, la commune d'Évian-les-Bains va prochainement franchir ce seuil.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la collectivité indique qu'elle envisage, à l'avenir, d'intégrer des éléments financiers de prévision pluriannuelle de ses investissements. Ceux-ci devront être conformes aux exigences du CGCT qui prévoit que le DOB inclut « *la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes* » (art. D. 2312-3).

2.1.4- Le vote du budget

L'ensemble des documents budgétaires, tous exercices confondus, ont été votés dans les délais prescrits par le CGCT¹⁰, soit avant le 15 avril de l'année N pour le budget primitif (BP) et le 30 juin de l'année N+1 pour le compte administratif (CA).

⁶ Art. L. 2312-1 du CGCT.

⁷ Art. D. 2312-3 du CGCT.

⁸ Extrait du ROB pour 2016 : « *En 2015, la préparation du budget a fait l'objet d'une démarche renouvelée avec une approche d'une grande complétude sans recourir à un budget supplémentaire et basée sur des hypothèses raisonnables. La préparation budgétaire 2016 ira au-delà par une approche fondée sur un référentiel des dépenses réalisées et non pas celles prévisionnelles* ».

⁹ Informations exigées depuis la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

¹⁰ Article L. 1612-2 du CGCT pour le budget primitif et L. 1612-12 pour le compte administratif.

Depuis 2015, les comptes administratifs de l'année N-1 ont été adoptés en même temps que les budgets primitifs de l'année N. Une telle pratique s'avère plutôt vertueuse en terme de pilotage budgétaire, car elle permet d'intégrer au plus tôt les résultats de l'année précédente dans les budgets primitifs de l'année en cours.

Par ailleurs, les délibérations à caractère budgétaire et dans d'autres domaines, s'avèrent insuffisamment motivées (visas légaux absents et motivation insuffisante). Cette situation est de nature à affaiblir la sécurité juridique des actes de la collectivité. La chambre note toutefois les progrès récents et invite la commune à continuer d'être attentive à la qualité formelle des délibérations qu'elle soumet à l'approbation du conseil municipal.

2.1.5- La publicité des informations financières

La ville d'Évian-les-Bains publie peu d'information financière sur son site internet (liste non classée et non référencée des délibérations), alors que l'article L. 2313-1 du CGCT en prévoit la publicité exhaustive. La commune pourrait rendre plus accessible l'intégralité de ses documents financiers (budgets, notes de synthèses, rapports sur les orientations budgétaires, extraits des débats d'orientations budgétaires, ainsi que les montants à jour des taux des impositions communales et des tarifs des services publics municipaux) sur son site. La ville ne joint pas non plus au compte administratif les rapports annuels d'information produits par les concessionnaires de service public¹¹, ce qu'elle est invitée à corriger.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué sa volonté d'améliorer l'accessibilité à son information financière à l'avenir.

2.1.6- 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.

Quelques anomalies ont toutefois été recensées. En particulier, les annexes relatives aux dépenses et recettes des services assujettis à la TVA (Palais Lumière) ne sont jamais présentées (état A 7.2.1 et A 7.2.2). De même, l'annexe au compte administratif relative aux engagements donnés et reçus (état B 1.5 et B 1.6) est absente depuis 2016, malgré l'existence de participations enregistrées dans les comptes de gestion. Une partie de ces titres constitue des charges obligatoires. Ils doivent donc être recensés pour apprécier la situation financière de la collectivité et ses marges de manœuvre.

La commune est invitée à corriger ces irrégularités mineures afin d'améliorer la transparence de l'information budgétaire.

2.1.7- L'exécution du budget

Le taux d'exécution budgétaire est le rapport entre le total des mandats ou titres émis et les crédits votés par l'assemblée délibérante en dépenses ou en recettes. Il témoigne de la qualité de la prévision et de l'exécution budgétaires. La réalisation peut être comparée soit à la prévision initiale, au budget primitif (BP), soit à la dernière prévision, au stade de la dernière décision modificative (DM) du budget, qui correspond aux crédits votés. Le taux d'exécution doit normalement s'améliorer entre la prévision initiale et la dernière prévision, celle-ci étant ajustée en cours d'année, alors qu'une partie du budget est déjà exécuté et que la collectivité a une meilleure vision sur sa fin de gestion.

¹¹ Art. R. 1411-8 du CGCT.

Les taux d'exécution de la section de fonctionnement paraissent perfectibles. Le taux d'exécution des dépenses de fonctionnement a tendance à se dégrader légèrement entre la première prévision (faite au stade du BP) et la prévision faite au stade de la dernière DM (crédits votés), alors que la tendance inverse serait attendue. Le taux d'exécution en recette dépasse parfois 100 %, ce qui traduit une certaine prudence dans les prévisions.

En section d'investissement, les taux d'exécution moyens sont de 70 % en dépenses et 80 % en recettes, ce qui apparaît satisfaisant. La dégradation du taux entre la première et la dernière prévision doit néanmoins inciter la collectivité à améliorer la qualité de ses prévisions.

Tableau 3 : L'exécution du budget

Taux d'exécution de la section de fonctionnement						
En %	2014	2015	2016	2017	2018	Moyenne annuelle
Dépenses réelles de fonctionnement						
Taux d'exécution sur prévisions au stade du BP*	96,8 %	92,8 %	93,6 %	96,9 %	95,5 %	95,1 %
Taux d'exécution sur crédits votés**	94,1 %	94,4 %	94,4 %	96,9 %	95,3 %	95,0 %
Recettes réelles de fonctionnement						
Taux d'exécution sur prévisions au stade du BP***	106,2 %	100,6 %	98,8 %	97,5 %	95,2 %	99,5 %
Taux d'exécution sur crédits votés ****	99,0 %	102,7 %	104,0 %	100,5 %	98,0 %	100,8 %

* = (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)

Taux d'exécution de la section d'investissement						
En %	2014	2015	2016	2017	2018	Moyenne annuelle
Dépenses réelles d'investissement (hors 1644)						
Taux d'exécution sur prévisions au stade BP*	107,2 %	81,9 %	78,6 %	59,6 %	48,1 %	73,5 %
Taux d'exécution sur crédits votés **	78,7 %	85,3 %	73,2 %	59,6 %	48,1 %	70,4 %
Recettes réelles d'investissement (hors 1644 et 1068)						
Taux d'exécution sur prévisions au stade du BP***	140,6 %	91,9 %	79,7 %	144,2 %	56,6 %	91,4 %
Taux d'exécution sur crédits votés ****	78,3 %	96,8 %	59,2 %	75,7 %	58,3 %	79,1 %

* = (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 : commune d'Évian-les-Bains

2.2- La fiabilité comptable

2.2.1- Les rattachements

Réservée à la section de fonctionnement, la procédure de rattachement des charges permet de relier les dépenses à l'exercice durant lequel le bien ou le service a été livré ou réalisé, selon le principe dit du « service fait », et non à l'exercice de facturation. Il en est de même pour les produits.

Dans son précédent rapport, la chambre avait constaté que la commune ne procédait pas aux rattachements. La commune a depuis mis en place une procédure de suivi : la direction des finances adresse une note explicative aux responsables des services gestionnaires chaque année autour du 15 décembre. Les rattachements ne sont pas exhaustifs : aucun seuil n'a en particulier été voté, ce que la commune considère comme une souplesse de gestion. Un tel seuil (ou plusieurs seuils, adaptés par service) permettrait de simplifier la procédure en excluant le rattachement des petits montants sans influence sur le résultat. Les engagements non soldés à la clôture de l'exercice¹² sont, quant à eux, annulés.

Le volume des rattachements apparaît modéré en dépenses - avec moins de 2,5 % des dépenses réelles -, mais plus conséquentes en recettes - avec 4,26 % des recettes réelles en moyenne hors année 2014.

2.2.2- Les restes à réaliser en investissement

L'évaluation correcte des restes à réaliser tant en dépenses qu'en recettes détermine un résultat global sincère donnant une image fidèle de l'année comptable écoulée. En investissement, ils correspondent aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes.

Les restes à réaliser en dépenses sont justifiés par l'état des dépenses engagées non mandatées ; en recettes, ils sont justifiés dans les conditions de l'article D. 2342-11 du CGCT, à savoir sur titres justificatifs (conventions, délibérations ou contrats d'emprunt). L'ordonnateur établit un état détaillé des dépenses engagées non mandatées, dont un exemplaire est joint au compte administratif pour justifier le solde d'exécution de la section d'investissement à reporter.

La commune a régulièrement enregistré des restes à réaliser dans ses budgets sur la période contrôlée, liés à des opérations d'investissements non clôturées au 31 décembre de l'année.

Tableau 4 : Évolution des RAR et mise en relation avec le réalisé

En €	2014	2015	2016	2017	2018
RAR en dépenses d'investissement	2 077 490	1 783 178	1 115 900	2 642 890	2 221 140
Dépenses d'investissement réalisées	12 269 750	24 962 514	8 678 179	8 397 471	9 601 243
% RAR / réalisé	17 %	7 %	13 %	31 %	23 %
RAR en recettes d'investissement	235 340	314 205	-	445 387	410 414
Recettes d'investissement réalisées	11 566 586	27 618 971	1 903 927	7 359 523	10 768 237
% RAR / réalisé	2 %	1 %	0 %	6 %	4 %

Source : Comptes administratifs du budget principal de la commune d'Évian

Le contrôle des pièces justificatives des restes à réaliser n'appelle pas d'observation.

2.2.3- Les provisions

Le provisionnement constitue l'une des applications du principe de prudence. Cette technique comptable permet de constater une dépréciation ou un risque ou bien encore d'étaler une charge. Une provision doit être obligatoirement constituée par délibération de l'assemblée délibérante dans les cas prévus par la loi, notamment dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune¹³. Elle est fixée à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru¹⁴.

¹² Les écritures sont arrêtées autour du 20 décembre de l'année à clôturer. Il n'y a donc pas de « *journée complémentaire* » sur le mois de janvier, sauf pour quelques régularisations comptables. Source : guide des procédures de la commune d'Évian.

¹³ Art. L. 2321-2, 29° du CGCT.

¹⁴ Art. R. 2321-2 du CGCT.

Il ressort des comptes de gestion que la commune d'Évian-les-Bains n'a jamais constaté ni inscrit de provision sur la période en cours. Cette absence de politique de provisionnement a été confirmée par la ville, qui a fait valoir qu'aucun risque passé ou actuel n'a été identifié comme nécessitant un provisionnement, les risques financiers pouvant être couverts sans difficulté par les crédits ouverts au budget.

La chambre a néanmoins pu constater que la collectivité a été condamnée à deux reprises dans le cadre de contentieux l'opposant à des agents de la collectivité au cours des dix dernières années¹⁵. Elle est d'ailleurs actuellement exposée à divers contentieux, dont la majorité concerne toutefois des questions d'urbanisme qui ne donnent pas lieu à des condamnations financières.

Par ailleurs la commune permet à ses agents de se voir rémunérer une partie des jours de congés non pris déposés sur un compte épargne temps, ce qui constitue un cas de provisionnement recommandé. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la collectivité a indiqué qu'elle envisagerait ce provisionnement.

La chambre rappelle à la commune l'obligation de constituer des provisions dans les cas prévus par la loi pour les risques qui le nécessitent.

2.2.4- Le suivi du patrimoine

Une gestion dynamique de son patrimoine repose sur la connaissance précise qu'en a une collectivité. Ceci nécessite notamment l'identification de ses biens par la tenue d'un inventaire physique, leur valorisation par un inventaire comptable et leur actualisation par un rapprochement périodique avec l'état de l'actif tenu par le comptable public. En outre, de la qualité de l'inventaire dépend l'amortissement de certains biens, qui constitue une dépense obligatoire des communes¹⁶.

Dans son précédent rapport, la chambre avait rappelé à la collectivité la nécessité de communiquer au comptable public l'ensemble des mouvements intervenus sur le patrimoine et la nécessité de fixer les durées d'amortissements pour l'ensemble des investissements qui le nécessitent.

La chambre a pu s'assurer que l'inventaire physique et comptable de l'ordonnateur était régulièrement rapproché de l'actif du comptable public. Un écart très faible est constaté entre les deux documents, qui diffère entre le total des valeurs brutes et le total des valeurs nettes. Certains éléments du patrimoine de la commune, comme la source Cachat Nord, n'apparaissent toutefois pas valorisés dans l'inventaire de la collectivité.

Tableau 5 : Estimation du patrimoine du budget principal Ville en 2018

(en euros)	Valeur brute comptable	Valeur nette comptable
État détaillé de l'actif du comptable au 31/12/ 2018 (édité le 08/03/2019)	233 133 463,28	220 740 584,33
Inventaire de la ville d'Évian au 31/12/ 2018	233 522 703,11	220 535 189,75
Différence	389 239,83	205 394,58

Source : CRC d'après les pièces produites à la chambre

¹⁵ Dossier 1400509 – Condamnation de la commune pour 7 200 euros. Dossier 1503312 – Condamnation de la commune pour 19 189,02 €.

¹⁶ Article R. 2321-1 du CGCT.

La collectivité a par ailleurs pris plusieurs délibérations afin de compléter sa politique d'amortissement en 2010, 2014 et 2015, tant pour le budget principal que pour les budgets annexes. La politique générale d'amortissement est précisée dans le guide des procédures financières de la collectivité. Pour certaines catégories de biens, la commune a adopté des durées d'amortissement inférieures à celles proposées par la nomenclature M14¹⁷. Si ces durées permettent d'assurer à la collectivité un meilleur renouvellement de ses équipements, elles imposent un effort financier plus important.

2.2.5- Les frais et indemnités des élus et les frais de personnels

➤ Les indemnités des élus

Le maire d'une commune de moins de 10 000 habitants peut se voir attribuer par le conseil municipal une indemnité maximale équivalente à 55 % du traitement indiciaire le plus élevé prévu dans les grilles de la fonction publique. Pour les adjoints ce montant s'élève au maximum à 22 % de ce traitement indiciaire (articles L. 2123-23 et suivants du CGCT). Les conseillers municipaux auxquels le maire délègue une partie de ses fonctions peuvent percevoir une indemnité à condition que ce montant soit pris sur l'enveloppe maximale susceptible d'être allouée au maire et aux adjoints (article L. 2123-24-1 du CGCT).

Des majorations d'indemnités de fonction peuvent être votées dans certaines communes par l'assemblée délibérante, et notamment dans les communes classées stations de tourisme. Elles sont calculées à partir de l'indemnité octroyée et non des taux maximums autorisés.

À Évian-les-Bains, le régime des indemnités des élus a été modifié à plusieurs reprises sur la période. Le détail des différents régimes est présenté en annexe 1. Les indemnités votées dans la commune d'Évian n'appellent pas de remarque.

Le total des indemnités versées aux élus a baissé en raison de la diminution du nombre des conseillers municipaux bénéficiant d'une délégation de fonctions.

Tableau 6 : Indemnités et frais de mission des élus

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
6531 Indemnités des élus	147 439	145 157	145 958	145 241	142 511	136 970
6532 - Frais de mission	3 656	441	1 013	1 056	1 134	343
6536 – Frais de représentation du maire	0	0	0	0	0	0

Source : balances des comptes

➤ Les frais des élus

La nomenclature comptable prévoit que les frais de mission des élus et les frais de représentation du maire sont retracés sur des comptes spécifiques : compte 6532 en ce qui concerne les frais de missions de tous les élus et compte 6536 en ce qui concerne les frais de représentation du maire. Les dépenses affichées sur ces comptes apparaissent modestes et ne reflètent pas la réalité des montants engagées par la collectivité, ainsi qu'en témoigne le tableau ci-dessous.

¹⁷ Par exemple, pour les installations de voirie : 15 ans à Évian contre 20 à 30 ans proposés en M14 ; pour les agencements et aménagements de bâtiments, installations électriques et téléphoniques : 10 ans à Évian contre 15 à 20 ans en M14.

Tableau 7 : Frais des élus imputés sur les comptes 6532 et 6536

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
6532 Frais de missions des élus	982,50	356,60	426,90	711,42	394,34	
6536 Frais de représentation du maire						128,00

Source : commune d'Évian (frais 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 ; J. Lei 2018-2019, M. Francina 2014-2018)

La collectivité n'a comptabilisé aucun frais de représentation du maire sur le compte approprié et une partie des frais de mission des élus n'a pas non plus été imputée sur le compte prévu à cet effet. Les données transmises par la collectivité (tableau ci-dessous) attestent en effet que des dépenses ont été indûment imputées des comptes relatifs à d'autres charges, notamment les comptes 6232 (Fêtes et cérémonies), 6257 (Frais de réception), 6251 (voyages et déplacements), etc. qui concernent les manifestations collectives ou les frais des agents de la collectivité.

Tableau 8 : Frais des élus imputés irrégulièrement sur d'autres comptes

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Élus						
6232 Fêtes et cérémonies				292,60		
6251 Voyages et déplacements			1140,83	326,06	446,55	131,00
6257 Réceptions			1367,30		398,70	
Maire						
6232 Fêtes et cérémonies	716,70	1136,00		283,30		
6251 Voyages et déplacements						1146,72
6257 Réceptions		180,00	423,90		240,00	472,05
TOTAL :	716,70	1316,00	2932,03	901,96	1085,25	1749,77

Source : commune d'Évian (frais 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, J. Lei 2018-2019, M. Francina 2014-2018)

Il s'ensuit que les données fournies dans les comptes de la collectivité ne permettent pas d'apprécier la réalité des frais de missions des élus et des frais de représentation du maire. La collectivité devra corriger les erreurs d'imputation constatées de façon à permettre un meilleur suivi de ces dépenses par le conseil municipal, même si, au vu des informations transmises, elles apparaissent maîtrisées.

Dans sa réponse aux observations provisoire de la chambre, la commune a indiqué avoir mis fin à ces erreurs d'imputation.

➤ Les frais de personnel

La collectivité a intégré à tort dans la rémunération principale des non-titulaires (compte 64131) les primes des agents non titulaires (normalement imputées au compte 64138) et les primes des titulaires à temps non complet (en principe imputées au compte 64118). Ces montant sont peu significatifs mais la commune est invitée à corriger ces erreurs.

Dans sa réponse aux observations provisoire de la chambre, la collectivité a indiqué avoir corrigé ces erreurs d'imputation à partir de l'exercice 2021.

2.3- Conclusion intermédiaire

La qualité de l'information financière et la fiabilité des comptes de la commune d'Évian sont bonnes. La commune satisfait à l'essentiel de ses obligations en matière de transparence financière et la qualité des rapports et débats d'orientation budgétaire s'est améliorée au cours

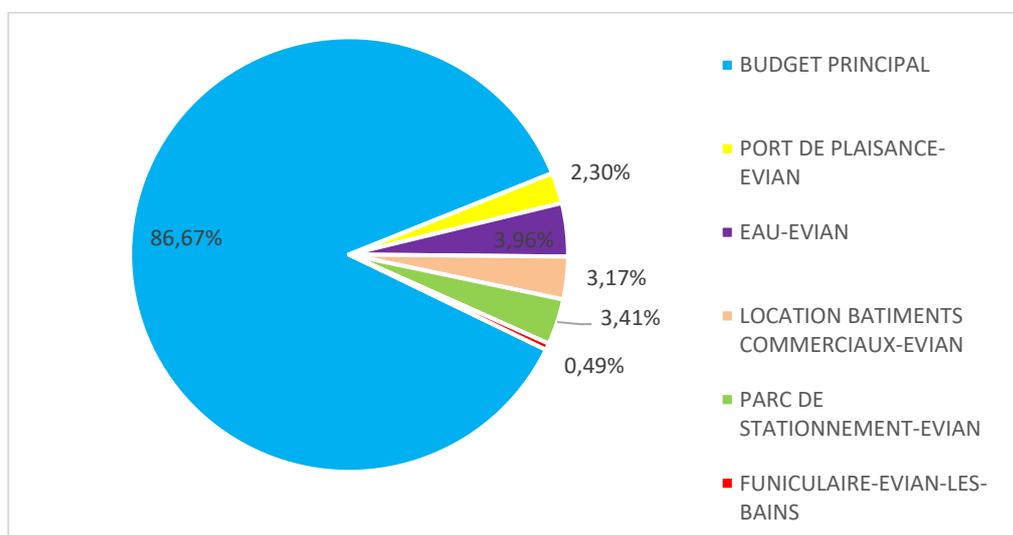
de la période. La qualité de l'information financière disponible sur le site internet peut toutefois être améliorée. Par ailleurs, quelques erreurs d'imputation comptable doivent être corrigées.

3- LA SITUATION FINANCIÈRE

Le total des recettes de fonctionnement de la collectivité s'est élevé à près de 34,18 M€ en 2019¹⁸. Le budget principal représente 87 % de ce total, avec 29,6 M€. Les cinq budgets annexes (BA) se répartissent comme suit :

- ♦ BA « Eau » : 1,35 M€ ;
- ♦ BA « Parcs de stationnement » : 1,17 M€ ;
- ♦ BA « Bâtiments et locaux commerciaux » : 1,08 M€ ;
- ♦ BA « Port de plaisance » : 0,79 M€ ;
- ♦ BA « Funiculaire » : 0,17 M€.

Figure 1 : Poids respectifs des budgets en termes de recettes de fonctionnement - 2019



Source : Comptes de gestion, retraitement CRC

Compte tenu du poids déterminant du budget principal dans les finances de la commune, les développements qui suivent prennent prioritairement en compte ce budget.

Nota : Sauf indications contraires, les sources des tableaux présentés ci-dessous sont les comptes de gestion du comptable public, retraités par le logiciel d'analyse financière des juridictions financières. L'analyse financière a été conduite sur la période 2014-2019, pour laquelle le taux d'inflation cumulé s'est chiffré à 4,6 %, selon l'INSEE.

3.1- La formation de l'autofinancement

La capacité d'autofinancement (CAF) correspond à la marge dégagée par une collectivité sur son cycle de fonctionnement pour financer ses investissements. Il s'agit d'un indicateur d'analyse important qui témoigne de sa santé financière. Ses déterminants représentent des éléments qu'il est important d'identifier, car leur origine permet en particulier d'en déterminer la soutenabilité dans le temps.

¹⁸ Les chiffres de ce paragraphe, agrégés, incluent des flux croisés entre les budgets (par exemple, des remboursements de salaires d'agents mis à disposition) qui sont neutralisés pour le reste de l'analyse.

La CAF se calcule par soustraction des charges de gestion (ensemble des dépenses de fonctionnement, notamment les dépenses de personnel) aux produits de gestion (ensemble des recettes de fonctionnement, notamment les impôts locaux et les dotations attribuées par l'État), qui permet de calculer l'excédent brut de fonctionnement (EBF). L'EBF est ensuite retraité des opérations financières et des opérations exceptionnelles, qui sont sans lien direct avec le fonctionnement courant de la collectivité : on ajoute ou déduit ainsi le résultat financier (pour l'essentiel le remboursement des intérêts des emprunts, une charge qui se déduit donc de l'EBF) ainsi que les produits et charges exceptionnels et les éventuelles subventions aux services publics industriels et commerciaux. La CAF qui en résulte (dite « CAF brute ») sera transférée à la section d'investissement dont il constitue le socle.

Entre 2014 et 2019, les produits et les charges de gestion ont augmenté respectivement de 1,2 % et 1,7 % par an dans un contexte de croissance démographique soutenue. De ce fait, l'excédent brut de fonctionnement s'est maintenu sur la période.

Tableau 9 : Produits et charges de gestion 2014-2019

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
= Produits de gestion (A)	25 740	27 028	26 974	27 168	26 050	27 287	1,2 %
= Charges de gestion (B)	19 222	19 497	20 135	20 479	21 208	20 875	1,7 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	6 518	7 531	6 839	6 690	4 842	6 412	- 0,3 %
<i>en % des produits de gestion</i>	25,3 %	27,9 %	25,4 %	24,6 %	18,6 %	23,5 %	

Source : Compte de gestion, retraitement CRC

L'excédent brut de fonctionnement reste à un niveau élevé (525 € par habitant) et bien supérieur à celui de la moyenne des communes du département (377 € par habitant) et de la région (237 € par habitant).

Tableau 10 : Évolution de la CAF 2014-2019

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	6 518	7 531	6 839	6 690	4 842	6 412	- 0,3 %
+/- Résultat financier	- 1 006	- 2 769	- 709	- 647	- 594	- 590	- 10,1 %
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	171	163	176	157	178	166	- 0,5 %
+/- Autres produits et charges except. réels	- 120	237	66	- 194	16	60	
= CAF brute	5 222	4 836	6 020	5 692	4 085	5 716	1,8 %
<i>en % des produits de gestion</i>	20,3 %	17,9 %	22,3 %	20,9 %	15,7 %	20,9 %	

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

La capacité d'autofinancement (CAF) brute de la commune augmente de 1,8 % en moyenne annuelle. Elle se situe à un niveau satisfaisant, au-dessus de 20 % des produits de gestion. Elle est affectée, en 2015, par un niveau de charges financières exceptionnel du fait du remboursement anticipé de deux emprunts conséquents contractés au milieu des années 2000. Elle se contracte légèrement en 2018 du fait d'une diminution des produits des services (cf. § 3.1.1.2) et d'une augmentation des dépenses en faveur de l'organisation d'événements.

La crise sanitaire de 2020 aura sans doute un impact négatif sur le niveau de CAF en raison notamment de la perte de recettes inhérent au blocage de l'activité économique (en particulier absence de redevance pendant la période de fermeture du casino) et de l'accroissement des

charges exceptionnelles, induite notamment par les actions de soutien au commerce local¹⁹. Certaines économies devraient néanmoins résulter du fonctionnement ralenti des services publics et de l'annulation d'événements.

3.1.1- L'évolution des produits de gestion

Les produits de gestion augmentent très légèrement sur la période (+ 1,2 % en variation annuelle moyenne). Cette stabilité apparente masque deux tendances contraires : l'augmentation des ressources d'exploitation (+ 3,4 % en moyenne et par an) et - dans une moindre mesure - de la fiscalité (+ 1 % en moyenne et par an), ont permis de compenser la forte baisse des dotations et participations (- 13,8 % en moyenne et par an). Enfin, la fiscalité reversée devient fortement positive à compter de 2017 (+ 1 421 k€ en moyenne), en raison du versement de l'attribution de compensation par l'intercommunalité, en contrepartie de l'instauration d'une fiscalité professionnelle unique à l'échelle de la communauté de communes.

Tableau 11 : Évolution des produits de gestion 2014-2019

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres	11 601	12 583	13 050	12 425	11 416	12 173	1,0 %
+ Ressources d'exploitation	9 819	10 829	10 971	11 082	11 080	11 620	3,4 %
+ Fiscalité reversée	- 119	- 181	- 363	1 475	1 392	1 395	
+ Ressources institutionnelles	4 399	3 798	3 277	2 187	2 163	2 099	- 13,8 %
= Produits de gestion	25 740	27 028	26 974	27 168	26 051	27 287	1,2 %

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

3.1.1.1- L'évolution des ressources fiscales propres

Les produits fiscaux perçus par la commune s'élevaient à 11,6 M€ en 2014. Ils ont progressé de 1 % par an sur la période pour atteindre un peu moins de 12,2 M€ en 2019.

Tableau 12 : Ressources propres issues de la fiscalité locale 2014-2019

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux nets	4 780	5 572	5 840	4 597	4 655	4 835	0,2 %
+ Taxes sur activités de service et domaine	3 481	3 823	3 877	4 146	3 506	3 942	2,5 %
+ Taxes sur activités industrielles	2 778	2 621	2 632	2 665	2 571	2 563	- 1,6 %
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	563	566	701	1 017	684	833	8,2 %
= Ressources fiscales propres	11 601	12 583	13 050	12 425	11 416	12 173	1,0 %

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

❖ La fiscalité directe

Sur la période, le produit net des impôts locaux a accusé une baisse significative de 1 243 k€ entre 2016 et 2017. Elle s'explique par le fait que le programme immobilier prévu sur le site de l'ancienne cartonnerie abandonné par la société anonyme des eaux minérales d'Évian (SAEME) n'a été réalisé qu'en partie, ce qui représente un manque à gagner pour la commune de 700 k€ de taxe foncière par rapport à la fiscalité précédemment acquittée par la société anonyme pour ce terrain. Le reste, soit près de 500 k€, correspond à la fin de la perception

¹⁹ Mise en place anticipée d'un guichet unique « commerce », remises de « bons-cadeau » à destination des évianais venant dépenser à Évian, parkings gratuits, etc.

des impôts économiques par la commune en 2016, au profit de l'institution d'une fiscalité intercommunale en 2017.

L'essentiel des produits fiscaux provient des impôts directs locaux, constitués principalement de la taxe d'habitation (2,6 M€ en 2018) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (2 M€ en 2018), dont les produits stagnent sur la période (+ 0,2 % par an en moyenne). Les taux d'imposition de ces deux taxes locales ont été augmentés de près de deux points en 2015. Néanmoins, la progression de leurs produits est essentiellement due à l'évolution dynamique des bases sur lesquelles elles sont assises.

La commune d'Évian dispose de taux de fiscalité très inférieurs à la moyenne des communes de la même strate. Pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), l'écart entre le taux à Évian-les-Bains et le taux moyen de la strate n'a cessé de s'amplifier sur la période. Malgré l'augmentation des taux en 2015, la fiscalité de la ville demeure attractive.

Tableau 13 : Évolution des principaux taux et des produits de la fiscalité directe 2014-2019

En k€	Libellé	2014	2015	2016	2017	2018
TH	Taux commune	12,90 %	14,96 %	14,96 %	14,96 %	14,96 %
	Taux moyen*	19,24 %	19,27 %	19,39 %	15,13 %	15,21 %
	Produit	2 009	2 432	2 519	2 545	2 589
TFB	Taux commune	10,91 %	12,66 %	12,66 %	12,66 %	12,66 %
	Taux moyen*	16,86 %	17,12 %	17,31 %	20,85 %	20,88 %
	Produit	1 512	1 827	1 928	1 994	2 035

*Taux moyen des communes de la même strate (3500 à 10 000 habitants)

Source : « DGFIP - comptes individuels des collectivités » ; retraitements CRC

Cette politique de taux s'accompagne d'abattements complémentaires à la taxe d'habitation, souvent au maximum légal²⁰. Pour l'exercice 2017, cela représentait l'équivalent de 2,12 M€ de bases non taxées. Les abattements ont été présentés pour la dernière fois au conseil municipal en 2015, au moment de l'augmentation des taux de fiscalité.

❖ La fiscalité indirecte

À l'instar d'autres communes thermales et touristiques, Évian-les-Bains dégage un volume élevé de contributions indirectes, qui représentait 60 % de l'ensemble de ses recettes fiscales en 2019. Ces contributions sont nombreuses. La plus importante est le prélèvement sur les produits bruts des jeux, versé par le casino (« taxes sur activités de service et domaine »), qui représente 3,4 M€ par an en moyenne.

La seconde ressource fiscale indirecte est tirée de la surtaxe sur les eaux minérales payée par la SAEME pour l'exploitation de la source d'eau minérale (« taxes sur activités industrielles »). Elle est désormais perçue mensuellement, avec une régularisation au mois de mars de chaque année. Son produit, 2,4 M€ en 2019, diminue légèrement sur la période avec le tassement des ventes d'eau minérale constaté au niveau national.

Les droits de mutation à titre onéreux (« autres taxes dont DMTO ») ont largement augmenté sur la période. Cette tendance traduit le dynamisme du marché sur les rives françaises du lac Léman. Le produit de la taxe de séjour est également très dynamique : il a doublé entre 2014

²⁰ Un abattement général à la base de 15 % et un abattement spécial à la base de 15 % ; pour la 1^{ère} et 2^{ème} personne à charge, un abattement de 20 % supplémentaire ; à partir de la 3^{ème} personne à charge, un abattement de 25 % supplémentaires (délibération du 8 juin 1989 pour ces trois abattements) ; pour les personnes handicapées, un abattement de 10 % supplémentaire (délibération du 24 septembre 2007).

et 2019 pour passer de 239 k€ à 509 k€, ce qui témoigne de l'attractivité d'Évian-les-Bains comme destination touristique haut de gamme.

3.1.1.2- L'évolution des ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation représentent près de 42 % des ressources communales en 2019, et suivent un rythme annuel de progression très dynamique de + 3,4 % par an en moyenne.

Tableau 14 : Évolution des ressources d'exploitation 2014-2019

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Ventes diverses, produits des services et du domaine	2 101	2 120	2 134	2 357	2 278	2 700	5,1 %
+ Revenus locatifs et redevances	7 688	7 983	8 412	8 693	8 770	8 622	2,3 %
+ Produits de gestion courante résiduels	31	726	426	32	31	300	57,7 %
= Ressources d'exploitation	9 819	10 829	10 971	11 082	11 080	11 620	3,4 %

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Les ventes et les produits divers des services et du domaine, sont issus notamment des redevances à caractère culturel (1,5 M€ sur les 2,7 M€ correspondant, en 2019, aux seules recettes de la piscine et des expositions du Palais Lumière) et des produits tirés du stationnement (1 M€ en 2019). Les produits du stationnement incluent, depuis 2018, les forfaits post-stationnement, qui se sont substitués aux amendes de police jusque-là comptabilisées sur un autre compte²¹, ce qui accroît facialement ces recettes.

Les revenus locatifs et de redevances constituent l'essentiel des produits d'exploitation de la commune d'Évian-les-Bains. Ils proviennent pour l'essentiel des redevances contractuelles tirées du contrat d'exploitation des eaux minérales, lesquelles progressent sensiblement sur la période.

Les autres produits sont issus des divers services publics de la ville. Les tarifs ont augmenté en moyenne de 1 % par an sur la période.

La perception des recettes de ces services est effectuée par l'intermédiaire de 27 régies municipales d'avances et de recettes (incluant les neuf régies du centre communal d'action sociale (CCAS) et la régie de l'office de tourisme). La collectivité ne souhaite pas faire évoluer son organisation à ce jour, aucun dysfonctionnement n'ayant en effet été constaté selon elle. Ce nombre très élevé constitue pourtant une source de complexité administrative. Si quelques dénominations ont été unifiées, un effort de rationalisation pourrait être poursuivi afin de regrouper certaines régies²². La collectivité reconnaît la difficulté de ce système, peu d'agents étant volontaires pour être responsables de montants plus conséquents, ce qu'induirait nécessairement la réduction du nombre de régies. Le déploiement de la monétique pourrait constituer, à terme, une solution de facilitation pour la commune.

²¹ Depuis 2018, le non-paiement d'un droit de stationnement ne constitue plus une infraction de nature contraventionnelle. L'amende a donc été remplacée par un forfait post-stationnement qui n'a plus la nature d'une sanction à caractère pénal. Auparavant, le produit de ces amendes était comptabilisé comme une recette d'investissement.

²² Par exemple en fusionnant les régies d'avances et les régies de recettes qui sont scindées en deux pour les « échanges culturels », les « contrats temps libres », la « commission culturelle ».

3.1.1.3- L'évolution de la fiscalité reversée

La commune est membre d'une communauté de communes, devenue « Pays d'Évian - Vallée d'Abondance » au 1^{er} janvier 2017. Celle-ci a instauré une fiscalité professionnelle unique. La commune ne percevant plus l'impôt économique, collecté par la communauté de communes, elle reçoit de celle-ci une attribution de compensation dont l'objectif est notamment d'assurer la neutralité budgétaire du transfert de la fiscalité professionnelle.

Tableau 15 : Évolution de la fiscalité reversée 2014-2019

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Attribution de compensation brute	0	0	0	1 924	1 910	1 910	s.o.
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	- 140	- 202	- 384	- 470	- 540	- 537	30,8 %
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	21	21	21	21	21	21	0,0 %
= Fiscalité reversée par l'État et l'interco	- 119	- 181	- 363	1 475	1 392	1 395	

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Par ailleurs, la collectivité est fortement contributrice au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), lequel constitue le principal mécanisme de péréquation horizontale, et donc de solidarité, au sein du bloc communal.

3.1.1.4- L'évolution des ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles de la ville d'Évian-les-Bains sont constituées principalement des dotations de l'État (dotation globale de fonctionnement – DGF – et dotation globale de décentralisation – DGD) et de la contribution financière genevoise.

Les dotations de l'État diminuent fortement sur la période (- 2,3 M€ entre 2014 et 2019), dans le cadre de la contribution des collectivités territoriales à l'effort de redressement des finances publiques²³.

La contribution financière genevoise (enregistrée dans les « autres participations ») correspond à une compensation versée par le canton de Genève aux collectivités territoriales françaises frontalières pour les charges auxquelles celles-ci doivent faire face lorsqu'elles accueillent sur leur territoire des travailleurs frontaliers qui payent leurs impôts en Suisse. Cette contribution a représenté près de 2,78 M€ sur la période. Elle a diminué pour la commune d'Évian-les-Bains sur les trois premières années de la période, en raison d'une reprogrammation de la quote-part des communes haut-savoyardes initiée par le département suite à un travail de récolement du nombre de frontaliers sur son territoire. Les cantons de Vaud et du Valais n'ont pas institué de contribution similaire, alors que la majorité des frontaliers de la commune y travaillent (Évian-les-Bains dispose d'une liaison quotidienne avec Lausanne par bateau).

²³ « Pacte de confiance et de responsabilité » introduit par la loi de finances pour 2014 qui prévoit une diminution globale des dotations de l'État de 1,5 Md€ en 2014, augmentée de 11 Md € entre 2015 et 2017.

Tableau 16 : Évolution des ressources institutionnelles 2014-2019

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
DGF et DGD	3 406	2 797	2 254	1 210	1 131	1 032	- 21,0 %
FCTVA	0	0	0	0	54	11	
Participations (État, collectivités)	260	273	278	349	370	402	9,1 %
Autres attributions et participations	734	727	745	627	608	653	- 2,3 %
<i>Dont contribution financière genevoise</i>	537	511	438	385	399	510	
<i>= Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	4 399	3 798	3 277	2 187	2 163	2 099	- 13,8 %

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

3.1.2- L'évolution des charges de gestion (hors personnel)

3.1.2.1- Les charges générales

Les charges de gestion augmentent de 6 % sur la période, ce qui apparaît modéré, compte tenu du niveau cumulé de l'inflation (4,6 %). Cette évolution a été permise par un effort de maîtrise de l'ensemble des charges courantes (+ 8,5 % sur la période pour les charges à caractère général et les dépenses de personnel).

Concernant les charges à caractère général, deux glissements des coûts sont toutefois à relever en 2016 (+ 6 %) et en 2018 (+ 7 %). La collectivité les explique par les coûts supplémentaires générés par l'accueil d'une équipe de football pendant l'Euro 2016. L'année 2018 correspond en outre au premier fonctionnement en année pleine du service événementiel nouvellement créé.

Tableau 17 : Évolution des charges de gestion 2014-2019

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	6 554	6 643	7 035	7 078	7 596	7 139	1,7 %
+ Charges de personnel	9 030	9 256	9 354	9 568	9 787	9 806	1,7 %
+ Subventions de fonctionnement	2 930	2 885	3 083	3 184	3 151	3 281	2,3 %
+ Autres charges de gestion	709	713	663	649	675	650	- 1,7 %
+ Charges d'intérêt et pertes de change	1 006	2 769	709	648	595	590	- 10,1 %
<i>= Charges courantes</i>	20 228	22 267	20 844	21 126	21 804	21 465	1,2 %

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Les frais de communication et relations publiques ont en effet connu une augmentation cumulée sur la période de 23 %, due principalement à la création, initiée en 2017, d'un service événementiel doté de moyens importants. La collectivité a, en effet, choisi de développer une stratégie de « *marketing territorial* » visant à rendre son territoire plus attractif par une communication organisée autour d'événements qu'elle programme, tels que Le village des Flottins ou le festival « Festi-Léman » - 25 000 visiteurs en 2018. En 2019, les dépenses baissent à la faveur d'une réorientation des priorités suite au changement de municipalité. En outre, la commune accorde chaque année un peu plus de 800 k€ de subvention à son office de tourisme.

Tableau 18 : Évolution des dépenses liées aux événements 2014-2019

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Publicité et relations publiques	1 247 345	1 309 487	1 592 832	1 735 039	1 817 289	1 563 007	4,6 %
Subvention à l'office de tourisme	888 689	836 919	800 000	800 000	800 000	835 000	

Source : comptes de gestion ; retraitements CRC

Enfin, l'augmentation des subventions de fonctionnement a bénéficié principalement aux établissements publics rattachés : caisse des écoles, CCAS d'Évian-les-Bains notamment (+ 8,8 % en moyenne et par an), ainsi qu'aux associations et autres structures de droit privé, notamment les écoles (+ 6,4 % en moyenne et par an).

Tableau 19 : Évolutions des subventions de fonctionnement 2014-2019

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	2 930	2 885	3 083	3 184	3 151	3 281	2,3 %
Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)	537	639	737	760	720	820	8,8 %
Dont subv. aux personnes de droit privé (notamment des écoles)	1 174	1 388	1 526	1 604	1 606	1 601	6,4 %

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

3.1.2.2- Les subventions aux associations

L'attribution d'une subvention donne obligatoirement lieu à une délibération distincte du vote du budget, sauf pour celles qui ne sont pas assorties de conditions, auquel cas le conseil municipal peut décider d'établir une liste des bénéficiaires dans un état annexé au budget, valant décision d'attribution²⁴. Au-delà de 23 k€ de subvention annuelle, la collectivité doit établir une convention avec l'organisme bénéficiaire pour encadrer l'utilisation des crédits versés. Les tiers bénéficiant d'une subvention supérieure à 75 k€ ont l'obligation de déposer leurs comptes auprès de la collectivité, qui doit les joindre au compte administratif.

Dans son précédent rapport, la chambre avait rappelé à la commune la nécessité de conclure chaque année une convention avec la maison des arts du Léman théâtre Maurice Novarina (une association percevant en moyenne 200 k€ par an), définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation des sommes allouées. La chambre a pu s'assurer que des conventions avaient été passées de 2010 à 2015 puis à nouveau depuis 2018²⁵. La collectivité n'a en revanche pas conventionné pour les années 2016-2017. Elle a indiqué que, pour ces années, la subvention avait été allouée dans le cadre du vote du budget. Toutefois, cette possibilité n'est offerte par le code que pour les subventions qui ne sont pas assorties de conditions, et elle n'affranchit pas la commune de son obligation de conventionnement.

En 2019, Évian-les-Bains a attribué près de 3,9 M€ de subventions. Treize associations loi 1901 ont bénéficié d'une subvention de la commune supérieure à 23 k€²⁶.

²⁴ Art. L. 2311-7 du CGCT.

²⁵ Conseils municipaux des 29/03/2010, 31/01/2011, 30/01/2012, 28/01/2013, 05/03/2014, 02/02/2015 et 20/05/2019 (date inconnue pour 2018).

²⁶ Les plus importantes sont : École privée Saint-Bruno Association Famille Évian Communes (135 k€), Maison des arts du Léman Théâtre Maurice Novarina (205 k€), MJC Maison pour tous Association (525 k€), Théâtre de La Toupine (181 k€). En outre, des personnes publiques ont également été subventionnées, notamment l'office de tourisme (835 k€), le centre communal d'action sociale (820 k€) et le service départemental d'incendie et de secours (318 k€).

La collectivité a récemment instauré un système d'attribution unique des subventions aux associations, avec un formulaire commun de demandes, des critères partagés et elle a généralisé le conventionnement. Au vu des montants alloués chaque année, elle est invitée à renforcer le contrôle des organismes subventionnés, en lien avec la fonction de contrôle interne qu'elle souhaite développer. Plusieurs outils sont à sa disposition : si la collectivité le décide, elle peut étendre le conventionnement à d'autres organismes et en préciser le contenu pour inclure des objectifs et indicateurs de suivi d'activité ; de même, les comptes des principaux organismes subventionnés par la collectivité doivent être exploités lorsqu'ils sont déposés. La commune a, là encore, toute faculté pour étendre ces dispositifs à d'autres organismes, selon l'appréciation de leur niveau de risque financier.

Dans sa réponse, la commune a fait part des premiers éléments mis en place pour améliorer le suivi de l'activité des partenaires qu'elle subventionne et de leur utilisation des crédits alloués. À cette fin, la commune demande dorénavant une information financière plus complète aux organismes, laquelle fait l'objet d'une analyse par les services de la collectivité. Elle a, en outre, élargi les conventions d'objectifs avec un plus grand nombre d'associations, pour mieux s'assurer de l'utilisation des subventions accordées.

3.1.3- L'évolution des dépenses de personnel

3.1.3.1- Les effectifs

Le nombre d'agents sur la période 2014-2019 n'a que légèrement augmenté, mais la structure des effectifs a changé, avec une augmentation des non titulaires sur emplois permanents et sur emplois non permanents, et une diminution des titulaires. Le nombre d'équivalents temps pleins (ETP) est également resté stable sur la période, avec la même tendance à l'augmentation des non titulaires. Cependant les effectifs se pérennisent avec une tendance à l'augmentation des contractuels sur emplois permanents.

Sur la période 2014-2019, les effectifs progressent au total de neuf postes. Il s'agit notamment des recrutements d'un directeur de cabinet, d'un directeur général adjoint, de trois policiers municipaux, d'un directeur du pôle tourisme et évènementiel, d'un chef de projet évènementiel, d'un agent technique à la direction des systèmes d'information, d'un agent de surveillance de la voie publique.

Sur la même période, la part des contrats à durée indéterminée (CDI) et des contrats à durée déterminée (CDD) sur emplois permanents a augmenté. Cette augmentation est, selon la collectivité, due à plusieurs facteurs : évolution du profil des candidats (plusieurs candidats expérimentés dans les collectivités mais non titulaires), difficulté liée à la localisation géographique (secteur frontalier avec coût de la vie élevé) et la spécificité de certains métiers inexistantes ou rares dans fonction publique territoriale.

Tableau 20 : Répartition des effectifs en nombre d'agents au 31/12/N

	CDI	CDD emploi permanent	CDD non permanent	Total contractuels	Apprenti	Titulaires (>28h)	Titulaires (<28h)	Total titulaires	Emploi avenir	TOTAL
2014	0	2	57	59	1	200	21	221	1	282
2015	1	2	62	65	2	201	21	222	1	290
2016	2	3	62	67	3	199	20	219		289
2017	2	8	63	73	2	196	16	212		287
2018	3	11	61	75	3	195	19	214		292
2019	3	13	60	76	4	191	20	211		291

Source : données collectivité (répartition des effectifs juin 2020)

S'agissant plus particulièrement des postes de direction, la commune a ouvert un poste de directeur général des services (DGS) mais aussi de DGA (possibilité limitée en principe aux communes de plus de 10 000 habitants). Ce poste a été occupé pendant plusieurs années, notamment par l'actuel DGS, entre 2015 et avril 2019. Or la commune n'a été surclassée qu'à compter d'avril 2019. Cependant la situation est régularisée dans la mesure où l'arrêté de surclassement a été pris en avril 2019, le poste de DGA pouvant être désormais légalement pourvu. Par ailleurs, la commune pourrait à court terme dépasser les 10 000 habitants requis pour instaurer ce poste.

L'évolution des effectifs apparaît dès lors cohérente avec le projet communal. L'augmentation des effectifs d'agents contractuels est représentative de la situation des collectivités de la Haute-Savoie, qui éprouvent des difficultés à attirer des agents titulaires en raison notamment du coût de la vie élevé, lié à la proximité de la Suisse.

3.1.3.2- Les charges totales de personnel

Les charges totales de personnel, nettes des remboursements de mise à disposition, ont augmenté de 8,6 % entre 2014 et 2019, soit 1,7 % en moyenne par an pendant cette période ce qui apparaît modéré.

Le ratio de charges de personnel par habitant a peu augmenté, passant de 1 047 € à 1 062 € entre 2014 et 2018. Il est élevé, même s'il ne peut réellement être comparé aux communes de même strate ou à la moyenne de la strate 20 000 à 50 000 habitants dans laquelle la collectivité est surclassée (entre 519 € et 832 € par habitant en moyenne sur la période 2014-2018). Cette situation s'explique à la fois par le caractère touristique haut de gamme de la commune, qui la conduit à proposer un niveau élevé de qualité de service (par exemple pour la gestion des espaces verts), le faible degré de mutualisation avec l'intercommunalité et le choix de la ville de développer de nombreux équipements, notamment dans le domaine sportif (cf. infra).

Les charges de personnel apparaissent néanmoins corrélées aux charges de fonctionnement, elles-mêmes 2 à 2,5 fois supérieures aux communes de même strate.

Tableau 21 : Évolution des charges de personnel

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Charges totales de personnel	9 029 689	9 255 872	9 354 039	9 567 665	9 787 287	9 805 594	1,7 %
Charges de personnel nettes des rebmts pour MAD	9 010 525	9 250 247	9 348 953	9 542 159	9 782 633	9 788 069	1,7 %
<i>En % des produits de gestion</i>	35,0 %	34,2 %	34,7 %	35,1 %	37,6 %	35,9 %	
<i>En % des dépenses réelles de fonctionnement</i>	42,9 %	44,8 %	43,4 %	43,3 %	42,8 %	38,9 %	

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Les remboursements de mises à disposition de personnel par la commune sont peu élevés, ne concernant que quatre agents sur la période, la mutualisation avec l'intercommunalité étant limitée.

3.1.3.3- L'évolution des rémunérations

- Des charges globalement maîtrisées

La part d'agents titulaires ayant diminué et celle des non titulaires ayant augmenté, le poids des rémunérations par type d'agent suit un profil similaire (diminution pour les agents titulaires,

augmentation pour les agents non titulaires). Il en va de même pour les dépenses consacrées au régime indemnitaire des titulaires, qui ont diminué sur la période, du fait de la baisse des effectifs. En 2019, il revient à son niveau de 2014 du fait du recrutement de trois agents de police municipale et d'un agent de surveillance de la voie publique (en 2018).

Tableau 22 : Détail des rémunérations*

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale	4 085 040	4 205 416	4 242 837	4 277 792	4 299 624	4 304 196	1,1 %
+ Régime indemnitaire	1 022 454	989 400	985 156	974 472	1 002 197	1 022 288	- 0,4 %
+ Autres indemnités	96 471	92 542	91 596	99 886	91 523	89 148	- 1,6 %
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	5 203 965	5 287 358	5 319 589	5 352 150	5 393 344	5 415 632	0,8 %
Rémunération principale	1 281 867	1 316 410	1 303 436	1 408 258	1 493 766	1 493 634	3,1 %
+ Régime indemnitaire	48 452	53 044	76 109	114 165	150 744	152 325	4,4 %
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	1 330 319	1 369 453	1 379 545	1 522 423	1 644 511	1 645 959	4,2 %
Autres rémunérations (c)	7 122	8 774	16 273	15 912	18 416	32 185	35,2 %
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	6 541 407	6 665 586	6 715 407	6 890 487	7 056 271	7 093 776	1,6 %
- Atténuations de charges	316 962	318 763	255 892	332 581	263 306	220 289	- 7,0 %
= Rémunérations du personnel	6 224 445	6 346 823	6 459 516	6 557 906	6 792 965	6 873 487	2,0 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

* Les données ont été retraitées pour corriger l'erreur d'imputation constatée.

- Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire de la commune d'Évian-les-Bains a été refondu en 2014. Un nouveau dispositif a été instauré avec une part fixe et une part variable pour l'ensemble des agents de la collectivité (avant même l'instauration d'une telle obligation), ainsi que des « majorations liées à des situations particulières », « dans la limite des plafonds autorisés dans l'application du principe de parité avec les agents de l'État et du respect des textes en vigueur ». Ce régime s'appliquait aux agents titulaires à temps complet et à temps non complet, et à certains agents contractuels. Il fonctionnait suivant une cotation des postes selon dix niveaux.

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a ensuite instauré un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Ce dispositif a vocation à se substituer aux régimes indemnitaires existants. La commune a simplement transposé son régime dans le nouveau système, dont la philosophie était assez proche.

Le RIFSEEP en vigueur dans la collectivité est conforme à la réglementation et n'appelle pas d'observation.

3.1.3.4- Le temps de travail

- Un temps de travail non conforme, source de surcoûts importants

L'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT) ont été étendus à la fonction publique territoriale en 2001²⁷.

²⁷ Art. 7-1 de la n° 84-53 de la loi du 26 janvier 1984.

La durée annuelle légale du travail s'établit à 1607 heures pour les agents à temps complet, sur une base annualisée. Cette organisation peut donc conduire à l'attribution de jours ARTT en compensation. Le nombre de jours supplémentaires de repos prévus au titre de la réduction du temps de travail est calculé en proportion du travail effectif accompli dans le cycle de travail et avant prise en compte de ces jours.

Dans la commune d'Évian-les-Bains, le passage aux 35 heures hebdomadaires résulte d'une délibération du 19 décembre 2000. Une délibération du 29 mai 2002 a par la suite approuvé la création d'un compte épargne temps (CET) pour les congés non pris par les agents. La restitution du crédit d'heures ne peut être accordée qu'au moment du départ à la retraite ou pour un projet personnel. La collectivité permet l'indemnisation des jours épargnés sur CET conformément à la réglementation (délibérations des 23 novembre 2009, 26 juillet 2010, 18 novembre 2019). Le règlement sur l'aménagement et la réduction du temps de travail du 22 juillet 2002 n'a pas été adopté en conseil municipal où il a seulement fait l'objet d'une information ce qui est irrégulier, l'assemblée devant se prononcer.

Dans les faits, ni les délibérations ni le règlement ARTT ne déterminent précisément les cycles de travail par service²⁸ (déterminés au sein de chaque service) et les modalités de comptabilisation des heures et des ARTT apparaissent complexes (excepté pour les cadres qui disposent de 22,5 jours d'ARTT par an). Le temps de travail annuel qui en résulte est de 1 530 heures pour 2001, et 1 523 heures pour 2002.

Un règlement interne sur le temps de travail du 28 février 2006, reprend en grande partie le règlement intérieur de 2002 mais en précise un certain nombre de points du fait de la mise en place en 2004 d'un logiciel de gestion du temps et de badgeuses. Il n'a pas non plus été adopté en conseil municipal, ce qui n'est pas conforme à la réglementation. De plus, ses dispositions ne sont pas plus claires notamment sur les rythmes de travail et les RTT.

Celui-ci dispose ainsi que : « *La RTT est égale à la durée contractuelle de la semaine moins la durée moyenne de la semaine. Les durées sont visualisables sur modèle de jour du planning de l'agent en cochant la case "détail" »*. Cependant, les RTT peuvent varier suivant le temps de travail réellement effectué par l'agent. Ainsi, le règlement donne l'exemple suivant : « *un agent a effectué 39 h, ses droits à RTT sont de 4 h (39 h – 35h). Si ce même agent arrive avec 15 mn de retard dans la semaine, ses droits seront de 3 h 45 (38 h 45 effectuées – 35 h) »*.

Ces modalités sont donc source de complexité et les cycles de travail ne sont pas clairement exposés et n'ont pas été décidés par l'assemblée délibérante. En outre, le règlement intérieur indique que les agents disposent de 32,5 jours de congés annuels ce qui correspond à un temps annuel de travail de 1 543,30 heures²⁹, non conforme à la réglementation. Il s'ensuit que le volume de 1 607 heures de travail annuelles prévu par la loi n'est pas respecté. Le surcoût est élevé pour la collectivité : le volume horaire perdu en 2019 peut être estimé à 16 129 heures, soit un peu plus de 10 ETP, représentant l'équivalent d'environ 385 k€ de masse salariale³⁰.

²⁸ L'article 6 du décret du 25 août 2000 relatif à l'ARTT dans la fonction publique prévoit la possibilité de travailler selon un horaire variable, sous réserve des nécessités du service, après consultation du comité technique paritaire. Cette organisation définit une période de référence, en principe une quinzaine ou un mois, au sein de laquelle chaque agent doit accomplir un nombre d'heures de travail correspondant à la durée réglementaire afférente à la période considérée.

²⁹ Deux agents effectuaient 32 heures hebdomadaires du vendredi au dimanche, soit 1387,30 heures par an, mais ces postes n'existent plus.

³⁰ $1\ 607 - 1\ 543,30 = 63,30$ h perdues par ETP x 254 ETP. La masse salariale totale à la charge de la commune en 2019 était de 9 788 069 €, soit pour 254 ETP, 38 535 € par ETP.

L'article 47 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique prévoit l'abrogation de tous les régimes de temps de travail plus favorables mis en place antérieurement à la publication de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001.

La chambre recommande donc à la collectivité de se conformer à la durée légale du travail.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la collectivité indique partager le constat et la recommandation de la chambre. Elle précise qu'un diagnostic a été conduit en 2020, dont la mise en œuvre a été interrompue par la crise sanitaire. Elle indique que 2021 devrait lui permettre d'aboutir à un nouveau règlement du temps de travail conforme à la loi.

- Le coût des heures supplémentaires

Les heures supplémentaires sont des heures effectuées à la demande du chef de service en dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail³¹. Les heures supplémentaires donnent lieu, par priorité, à l'octroi d'un repos compensateur ou, à défaut, à indemnisation.

Leur indemnisation prend la forme d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), régies par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 aux termes duquel leur versement est subordonné à la mise en œuvre d'un moyen de contrôle automatisé des horaires de travail, exception faite des personnes exerçant hors de leurs locaux de rattachement et des sites comportant un effectif inférieur à dix agents, qui peuvent alors relever d'un décompte déclaratif, dûment contrôlable toutefois. Il revient à l'assemblée délibérante de fixer la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires³².

Le conseil municipal a adopté une délibération portant sur le régime indemnitaire le 5 juin 2003, qui institue notamment un régime d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires. Cette délibération fait référence aux cadres d'emploi pouvant bénéficier des IHTS et non aux postes éligibles, contrairement à ce que prescrit le décret du 6 septembre 1991. De plus, la délibération n'ouvre pas aux agents non titulaires la possibilité d'effectuer des heures supplémentaires alors que certains en bénéficient (cf. tableau ci-dessous). Deux nouvelles délibérations ont été prises le 6 juillet et le 17 décembre 2020, pour instituer des IHTS au bénéfice de certains cadres d'emplois des fonctionnaires de catégorie B et C et des agents non titulaires. La liste des postes éligibles n'étant pas jointe à ces délibérations, celles-ci ne répondent toujours pas aux prescriptions du décret, et sont donc irrégulières.

S'agissant des modalités de réalisation et de contrôle des heures supplémentaires, le règlement intérieur du 28 février 2006 dispose que les heures supplémentaires doivent être effectuées à la demande du chef de service. Par ailleurs il précise que les dépassements horaires ne sont pas pris en compte par le logiciel de suivi du temps de travail et qu'il appartient par conséquent aux chefs de service de les signaler. Les heures supplémentaires payées et à récupérer doivent ainsi figurer sur l'état remis à la direction des ressources humaines à la fin de chaque mois, avec motif et date pour une mise à jour dans le logiciel.

Cette organisation, qui fait coexister une gestion informatique et une gestion papier, apparaît complexe et source potentielle d'erreurs. Elle ne répond pas totalement à l'obligation réglementaire de mise en œuvre d'un moyen de contrôle automatisé des horaires de travail. La collectivité est invitée à la faire évoluer vers une gestion entièrement dématérialisée et

³¹ Il convient de distinguer cette notion de celle d'heure complémentaire, qui concerne les heures effectuées par un agent à temps non-complet au-delà de sa quotité de travail, sans porter la quantité réelle de travail au-delà de la durée légale.

³² Article 1 du décret du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

sécurisée permettant notamment de vérifier le respect de la limite de 25 h par mois et par poste de travail.

La récupération des heures supplémentaires n'était pas priorisée par rapport à l'indemnisation dans la délibération du 5 juin 2003. Celle du 6 juillet 2020 prévoit cependant que les heures supplémentaires seront prioritairement récupérées, sans majoration du temps de récupération.

Le montant d'heures supplémentaires payé par la commune entre 2014 et 2019 a quasiment doublé, ce que la collectivité explique notamment par le développement du service évènementiel, qui a nécessité de nombreuses heures supplémentaires. La police municipale a également effectué de nombreuses heures supplémentaires, plutôt payées que récupérées.

Tableau 23 : Heures supplémentaires en nombre et en montant payé

	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	Nb	Montant										
Heures supp. Indemnisées												
CDD non permanents	864	12 954	660	10 240	776	11 377	705	12 308	1 103	17 876	966	17 060
Titulaires temps plein	2 670	55 324	2 976	63 903	3 207	72 132	4 404	82 534	5 049	121 410	5 941	117 632
Titulaires temps non complet	1 090	1 526	51	1 145	87	1 860	98	1 702	83	2 035	81	1 813
Total	4 624	69 804	3 687	75 288	4 070	85 368	5 206	96 544	6 235	141 320	6 988	136 505
Heures supp. récupérées	1 735		1 894		2 371		2 276		2 431		2 710	

Source : Commune

La chambre recommande à la collectivité de délibérer sur les postes ouvrant droit à la réalisation et l'indemnisation d'heures supplémentaires, en précisant la situation des agents non titulaires, et de mettre en place une gestion sécurisée assurant la traçabilité de ces heures.

Enfin, la collectivité pourrait utilement réexaminer l'organisation des services, notamment de police municipale, dans la mesure où les dépassements horaires apparaissent récurrents, en vue d'une meilleure adéquation entre les missions et les moyens dévolus. La collectivité a indiqué vouloir réorganiser ce service suite au recrutement d'un nouveau chef de service.

3.2- L'investissement

La capacité d'autofinancement (CAF) nette, ou disponible, est calculée après déduction du remboursement des annuités en capital de la dette de la CAF brute. Le remboursement de ces annuités doit être entièrement financé par la CAF, donc des ressources propres, les communes ne pouvant règlementairement pas financer le remboursement d'un emprunt par un autre emprunt. La CAF nette correspond aux ressources de la collectivité immédiatement disponibles pour financer des investissements, sans recours à d'autres sources de financement (subventions ou emprunt).

À Évian-les-Bains, elle est toujours positive et en forte croissance sur la période, grâce à l'arrivée à échéance d'emprunts importants fin 2015. Au total, la collectivité a dégagé 16,8 M€ sur l'ensemble de la période, pour financer ses investissements. La CAF brute et la CAF nette suivent des tendances parallèles depuis 2016, ce qui traduit une charge annuelle de la dette stabilisée.

Tableau 24 : L'évolution de la CAF nette

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul sur les années
CAF brute	5 222	4 836	6 020	5 692	4 086	5 716	31 572
- Annuité en capital de la dette	3 739	2 792	2 150	2 021	1 952	2 086	14 739
= CAF nette ou disponible	1 484	2 044	3 871	3 671	2 134	3 630	16 833

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

3.2.1- Le financement des investissements

Le financement propre disponible est constitué des ressources permettant à une collectivité de financer ses investissements, hors recours à l'emprunt ou mobilisation de son fonds de roulement. Celui-ci n'a cessé de croître sur la période (+ 15 % en moyenne et par an). Il atteint et dépasse fréquemment le seuil de 90 %, un seuil haut, qui a permis à la collectivité de limiter le recours à l'emprunt³³.

L'autofinancement, issu des marges dégagées par la commune en fonctionnement, a représenté selon les années entre la moitié et les deux tiers du financement propre disponible sur la période. Les autres composantes sont retracées dans le tableau ci-dessous.

La collectivité a par ailleurs perçu des subventions importantes et croissantes jusqu'en 2019 grâce à une politique active de recherche de subventions.

Tableau 25 : Évolution du financement propre disponible 2014-2019

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul sur les années
CAF nette ou disponible	1 484	2 044	3 871	3 671	2 134	3 630	16 833
+ TLE et taxe d'aménagement	299	550	352	620	561	346	2 729
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	701	1 260	577	966	710	917	5 131
+ Subventions d'investissement reçues	188	202	378	9	293	434	1 503
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0	223	262	219	577	442	1 723
+ Produits de cession	126	3	101	13	55	637	934
= Financement propre disponible	2 798	4 282	5 540	5 496	4 331	6 407	28 853
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	33 %	97 %	84 %	87 %	57 %	92 %	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les produits de cession comptabilisés sont croissants sur la période. Ils témoignent de la volonté de la commune de trouver de nouvelles ressources propres pour financer ses investissements. Le produit enregistré en 2019 provient de la vente de divers biens immobiliers. En outre, sont inscrits au budget 2020 la vente d'un tènement en centre-ville et d'une parcelle de terrain en périphérie, évaluées à 6 M€, ce qui devrait, selon la commune, lui permettre d'équilibrer le plan de financement des derniers investissements prévus dans le plan de mandat 2014-2020.

Enfin la collectivité a perçu une compensation élevée de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) en 2014 et 2015 (0,7 M€ et 1,2 M€), liée aux travaux d'aménagement du gymnase de La Léchère, réalisés en 2013-2014.

³³ La norme de bonne gestion est communément fixée au seuil minimum de 75 % de financement propre.

3.2.2- L'évolution de l'investissement sur la période contrôlée

Les dépenses d'équipement propres de la commune se sont élevées sur la période à un peu plus de 40 M€, soit en moyenne près de 6,67 M€ par an.

Tableau 26 : Dépenses d'équipement 2014-2019

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul sur les années
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	8 444	4 403	6 566	6 329	7 637	6 993	40 372
Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	0	79	0	47	10	0	136

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les principaux travaux pour lesquels la collectivité a été maître d'ouvrage sur le mandat 2014 à 2020 ont porté sur :

- ♦ la création de la maison des sources, nouvelle structure abritant une école, un pôle médico-social et des services municipaux (environ 4,9 M€) ;
- ♦ l'agrandissement de l'école publique Détanche (environ 3 M€) ;
- ♦ l'agrandissement du gymnase de la Léchère (environ 5,1 M€) ;
- ♦ la réalisation du terrain synthétique du stade Camille Fournier (environ 2,7 M€).

Les travaux de mise aux normes sportives internationales et olympiques du gymnase de la Léchère, qui se sont pour l'essentiel déroulés en début de période, expliquent en partie le montant des dépenses d'équipement de l'année 2014 (8,5 M€ de dépenses d'équipement dont 4 M€ pour cette seule opération).

En dehors de certaines opérations particulières, au financement desquelles le département ou la région peuvent significativement contribuer sur la période (pôle médico-social, école Détanche, etc.), la ville d'Évian-les-Bains ne peut compter que de façon incidente sur le concours des autres collectivités dans la réalisation de ses investissements, les subventions d'équipement octroyées par la commune à d'autres personnes publiques apparaissant négligeables sur la période, ne s'élevant qu'à environ 23 k€ par an.

Le niveau de dépenses d'équipement de la collectivité demeure très supérieur à celui des communes de même state démographique³⁴ (860 €/hab. contre 320 €/hab. sur l'année 2018). Le rôle de centralité que s'est donné historiquement la ville d'Évian-les-Bains joue ici pleinement. La ville d'Évian-les-Bains est en effet dotée de nombreux équipements publics (sportifs, culturels et touristiques notamment).

Une telle situation induit toutefois, sur le long terme, de forts coûts de fonctionnement, mais également d'investissement en vue de l'entretien et de la conservation de ces équipements. La ville d'Évian a donc intérêt à définir une planification stratégique et pluriannuelle des dépenses permanentes induites par les investissements réalisés.

Dès lors, la chambre recommande l'adoption d'un plan pluriannuel d'investissement, auquel seraient adossés les autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) en cours ou à venir.

³⁴ Communes de 3 500 à 10 000 habitants.

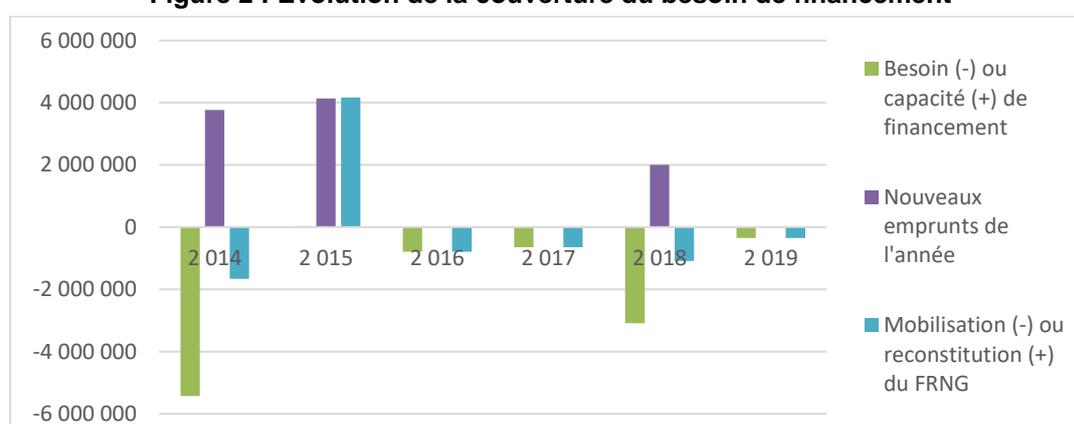
3.3- L'analyse du bilan

Sur la période, la CAF et les autres sources de financement propres disponibles ont permis de couvrir en moyenne 75 % des besoins d'investissements, ce qui témoigne d'une politique d'investissement soutenable. La collectivité a eu recours à de nouveaux emprunts en 2014, 2015 et 2018, sans que l'intégralité de ceux-ci ait été justifiée par un besoin de financement immédiat. Cela a contribué à l'accroissement du fonds de roulement qui atteint un niveau confortable en milieu de période.

Cette situation témoigne d'une certaine difficulté à faire émerger les projets prévus ou une inscription budgétaire trop anticipée. Ainsi, nombre de projets d'importance n'ont été entamés qu'en fin de mandat (sur 2017-2019) voire reportés, à l'image des travaux de requalification de la buvette Cachat, par exemple.

Là encore, la mise en œuvre d'un plan pluriannuel d'investissement pourrait être de nature à améliorer la gestion financière des investissements prévus à l'avenir.

Figure 2 : Évolution de la couverture du besoin de financement



Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les investissements - quelque peu ralentis en 2015 en raison de la vacance du poste de directeur des services techniques notamment - ont été soutenus sur toute la période, avec près de 40,4 M€ de dépenses d'équipement réalisées, soit 6,7 M€ en moyenne et par an. La légère érosion de la CAF brute sur la période n'a pas réellement altéré les capacités d'investissement de la commune, qui a su se financer par d'autres ressources et maintenir un endettement modéré au regard de ses capacités financières.

Le fonds de roulement se situe à un niveau plus que suffisant, sans être toutefois excessif. Il en est de même de la trésorerie, qui représentait 93 jours de charges courantes en 2019 (et 107 jours en moyenne sur la période), un niveau plutôt élevé témoignant de la gestion très prudente de la commune dans le pilotage de ses investissements.

3.3.1- L'encours de la dette

L'encours de dette de la collectivité se chiffrait, à la clôture de l'exercice 2019, à près de 24 M€, en diminution régulière depuis 2014 (28,9 M€). La ville indique poursuivre un effort de désendettement, en vue de s'éloigner d'un seuil pivot de 30 M€.

La dette de la ville d'Évian-les-Bains apparaît saine. La commune détient un portefeuille de 12 contrats de prêts. Tous sont classés dans la catégorie A1 par la charte Gissler³⁵, niveau le moins risqué. La commune n'a jamais souscrit d'emprunt structuré.

En 2014, la collectivité a remboursé de manière anticipée deux emprunts contractés dans les années 2002 pour la rénovation du Palais Lumière et la place Charles de Gaulle. Les conditions de taux s'étant améliorées, la commune a souhaité se dégager de cette dette ancienne, ce qui explique le volume très élevé des annuités en capital payées sur cet exercice. Ces remboursements anticipés ont été partiellement refinancés par de nouveaux emprunts à des taux plus avantageux. Ces emprunts de 2015 n'apparaissent toutefois pas avoir été indispensables, dans la mesure où ils n'ont servi qu'à augmenter le fonds de roulement, déjà à un niveau confortable.

Tableau 27 : Évolution de l'encours de dette 2014-2019

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier	28 876	28 893	30 239	28 090	26 069	26 117	- 2,0 %
- Annuité en capital de la dette	3 739	2 792	2 150	2 021	1 952	2 086	- 11,0 %
- Var. des autres dettes non financières	12 439	1 036	- 790	- 41	544	- 701	
+ Nouveaux emprunts	3 769	4 139	0	0	2 000	0	- 100,0 %
= Encours de dette du BP au 31 décembre	28 893	30 239	28 090	26 069	26 117	24 0326	- 3,6 %

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

La capacité de désendettement du budget principal³⁶ apparaît bonne, avec 4,2 années en 2019. Elle laisse des marges de manœuvre à la collectivité pour financer ses investissements futurs.

Le niveau des investissements de la commune pour le mandat à venir sera fortement dépendant des conséquences de la crise sanitaire de 2020, dont les conséquences pour les finances de la collectivité ne pouvaient être estimées avec fiabilité à la clôture de l'instruction.

Tableau 28 : Évolution des capacités de désendettement 2014-2019

au 31 décembre en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Encours de dette du budget principal au 31 décembre*	28 893	30 239	28 090	26 069	26 117	24 032	- 3,6 %
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	3,5 %	9,2 %	2,5 %	2,5 %	2,3 %	2,5 %	
Capacité de désendettement BP en années (dette/CAF BP)	5,5	6,3	4,7	4,6	6,4	4,2	

*hors comptes de rattachement avec les BA, le CCAS et la caisse des écoles

Source : comptes de gestion ; retraitements CRC

³⁵ La signature, en 2009, d'une charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales, dite « charte Gissler », a permis de mettre fin à la commercialisation des produits structurés à risque. Elle classe les produits sur la base d'une lettre et d'un chiffre : le chiffre (de 1 à 5) traduit la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt et la lettre (de A à E) exprime le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts. Elle est destinée à favoriser une meilleure compréhension des produits proposés aux collectivités et améliorer la qualité de l'information des élus et des citoyens sur la dette publique locale, notamment sur les risques liés aux emprunts structurés.

³⁶ La capacité de désendettement correspond au ratio encours de dette / CAF brute. Elle est exprimée en nombre d'année et correspond au nombre d'année nécessaire à une collectivité pour se désendetter au moyen de la CAF qu'elle est en capacité de dégager.

Si le niveau d'endettement de la collectivité apparaît soutenable, il représentait 2 834 € par habitant fin 2018, contre 844 € en moyenne pour autres communes de la même strate³⁷, ce qui traduit la situation particulière de la commune dont les ressources financières sont particulièrement élevées, lui permettant de faire face sans difficulté à ce niveau d'endettement par habitant.

3.3.2- Le fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement³⁸ est une variable essentielle de l'équilibre financier d'une collectivité puisqu'il permet de couvrir son cycle de fonctionnement ou d'exploitation, lequel implique structurellement un décalage dans le temps entre les sorties et les rentrées d'argent. Le besoin de financement induit par ce décalage entre les décaissements et les encaissements constitue le « besoin en fonds de roulement ». La différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement constitue la trésorerie nette de la collectivité.

En résultats cumulés sur la période, le recours à l'emprunt ne couvre pas entièrement le besoin de financement de la section d'investissement, ce qui a pour effet de diminuer d'autant le fonds de roulement net global de la collectivité, pour un montant toutefois limité de 369 k€.

Tableau 29 : Variation du fonds de roulement net global 2014-2019

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 5 426 724	30 869	- 793 175	- 648 326	- 3 085 371	- 353 731	- 10 276 458
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	3 768 750	4 138 759	0	0	2 000 000	0	9 907 509
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 1 657 974	4 169 629	- 793 175	- 648 326	- 1 085 371	- 353 731	- 368 949

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Par suite de la souscription de nouveaux emprunts en début de mandat, la ville d'Évian-les-Bains a disposé d'un fonds de roulement confortable de plus 5 M€ en 2015, qui a été consommé par la suite pour atteindre 2,16 M€ en 2019, soit 36 jours de charges courantes, ce qui apparaît suffisant.

La trésorerie est élevée, à 93 jours de charges courantes en 2019. La commune est invitée à en optimiser la gestion pour l'avenir, afin notamment de limiter le recours à l'emprunt.

Tableau 30 : Trésorerie nette 2014-2019

au 31 décembre en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	876 041	5 045 669	4 252 494	3 604 168	2 518 798	2 165 066	19,8 %
- Besoin en fonds de roulement global	- 1 854 465	- 2 480 772	- 616 837	- 4 608 889	- 6 056 634	- 3 313 854	12,3 %
=Trésorerie nette	2 730 505	7 526 441	4 869 331	8 213 057	8 575 431	5 478 920	14,9 %
en nombre de jours de charges courantes	49,3	123,4	85,3	141,9	143,6	93,2	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

³⁷ Communes de 3 500 à 10 000 habitants.

³⁸ Le fonds de roulement correspond à la différence entre les ressources stables (affectation du résultat, réserves, subventions d'investissement, dotations, provisions pour risques et charges, amortissement et dettes financières supérieures à un an) et les emplois stables et les emplois stables immobilisés par la collectivité (actifs propres nets des amortissements).

3.4- Conclusion intermédiaire

La situation financière de la ville d'Évian-les-Bains est bonne. La gestion est maîtrisée, et les charges de fonctionnement sont largement couvertes par des recettes élevées, ce qui génère un autofinancement suffisant pour permettre le remboursement des annuités en capital de la dette et financer l'investissement. En outre, la commune a développé une politique active de cessions et de mobilisation des subventions, qui lui permet de limiter son recours à l'emprunt.

La ville d'Évian-les-Bains devrait solliciter davantage une trésorerie élevée pour le financement de ses investissements. Elle devrait également s'attacher à suivre davantage les subventions versées à des tiers, qui représentent un volume conséquent de son budget. Cette démarche serait complémentaire avec la mise en place d'un contrôle interne auquel la commune souhaite procéder.

Le contrôle étant intervenu avant et pendant l'état d'urgence sanitaire du printemps 2020, les conséquences de cette crise sur le budget de la commune n'ont pas pu être analysées.

4- LA COMMANDE PUBLIQUE

4.1- L'organisation de la fonction achat

4.1.1- Une direction des marchés publics rattachée à la direction des services techniques

La direction des marchés publics de la commune est rattachée à la direction des services techniques (DST). Ce positionnement a été décidé de longue date car la DST est le principal service acheteur. Par ailleurs, celle-ci est localisée sur un site éloigné de l'hôtel de ville de plusieurs kilomètres. La présence du service marchés dans ses murs simplifie donc le travail des agents et le suivi des dossiers au quotidien. Ce rattachement est toutefois problématique dans la mesure où la direction des marchés publics doit être autonome par rapport aux services acheteurs pour assurer sa mission de contrôle de la régularité et la qualité des procédures. Un rattachement aux services administratifs garantirait une meilleure transversalité et un contrôle facilité sur les fonctions achats. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la collectivité déclare souhaiter le maintien de cette organisation et envisager que la direction des finances centralise la gestion des besoins des services en développant une véritable compétence achats, laissant à la DST le volet procédural.

Quatre agents composent la structure : une directrice (cat. A), une adjointe chargée de marchés (cat. B), deux gestionnaires de marchés (cat. C et cat. B), dont un vacant sur l'essentiel de la période contrôlée, ce qui n'a pas été sans conséquence sur la capacité de la collectivité à lancer un certain nombre de procédures et de projets. Les agents ont chacun en charge un portefeuille de marchés, dont ils assurent l'intégralité de la procédure. La cheffe de service traite les marchés les plus complexes ainsi que le recensement des besoins, le choix des procédures et les aspects budgétaires.

La collectivité utilise pour la passation des marchés un logiciel dépourvu d'interface automatisée avec le logiciel finances. Les marchés sont donc saisis manuellement dans le logiciel finances. Il n'existe pas non plus d'interface entre la plateforme de dématérialisation, qui sert à la collectivité pour réceptionner de manière numérique les dossiers de marchés, et le logiciel de suivi des marchés. Cette organisation nécessite donc des ressaisies nombreuses, ce qui constitue une source d'erreur et une charge administrative supplémentaire.

4.1.2- Les instances en charge de l'achat

Les marchés publics passés selon une procédure formalisée sont attribués par une commission d'appel d'offres (CAO)³⁹ composée de l'autorité territoriale ou son représentant, qui la préside, et de cinq membres de l'assemblée délibérante élus en son sein⁴⁰. La CAO d'Évian-les-Bains a été élue le 24 avril 2014. À la suite de l'entrée en fonction d'une nouvelle maire, une nouvelle élection a eu lieu le 17 décembre 2018. La procédure d'élection et la composition de la CAO sont conformes aux dispositions en vigueur. La CAO s'est régulièrement réunie tout au long de la période sous contrôle (32 fois en 2018 ; 19 fois en 2014).

L'organisation retenue pour les marchés à procédure adaptée (ou MAPA) fait intervenir plusieurs acteurs :

- ♦ la CAO est réunie sous la forme d'une commission de l'achat public pour l'attribution des marchés passés selon la procédure adaptée supérieurs à 90 k€ HT et l'analyse des offres des marchés de travaux supérieurs à 214 k€ HT ;
- ♦ pour les procédures moins importantes, la collectivité a souhaité se doter d'une commission technique pour l'analyse des offres des MAPA de moins de 214 k€ HT. Elle réunit, outre le service acheteur, l' élu référent et un agent de la direction des marchés publics ;
- ♦ le comité des affaires courantes, qui réunit le maire et les adjoints, attribue les marchés inférieurs à 90 k€ HT ;
- ♦ les achats inférieurs à 40 k€ sont effectués directement par le service acheteur et les commandes signées par le maire ou le directeur du service concerné.

Cette organisation peut être résumée par le tableau suivant :

Tableau 31 : Instances compétentes pour l'attribution des marchés publics⁴¹

	Sans formalité	Procédure adaptée			Procédure formalisée
Montants	< 40 k€ HT	40 à < 90 k€ HT	90 à < 214 k€ HT	214 à < 5 350 k€ HT pour les travaux	> 214 k€ HT (fournitures et services) / > 5 350 k€ HT (travaux)
Examen des offres	Service acheteur	Commission technique	Commission technique	Commission de l'achat public	Commission d'appel d'offres
Attribution du marché	Maire ou directeur du service acheteur	Comité des affaires courantes	Commission de l'achat public	Commission de l'achat public	Commission d'appel d'offres

Source : commune d'Évian

L'organisation retenue par la commune fait ainsi intervenir un nombre important d'instances, dont la composition est assez proche. Une organisation resserrée pourrait être envisagée sans amoindrir la sécurité et la transparence des procédures. La collectivité a indiqué réfléchir à une organisation simplifiée, notamment pour l'ouverture des plis, sous la forme d'une commission technique compétente pour toutes les procédures.

³⁹ Code des marchés publics jusqu'au 1^{er} avril 2016 (art. 22), code général des collectivités territoriales depuis cette date (art. L. 1414-2).

⁴⁰ Art. L. 1411-5 du CGCT.

⁴¹ Sur la base des seuils en vigueur au 1^{er} janvier 2020 prévus par le code de la commande publique.

4.1.3- Les délégations de signature

Le premier ordonnateur en fonction sur la période avait reçu délégation du conseil municipal pour prendre toute décision relative à la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et accords-cadres inférieurs au seuil de transmission au contrôle de légalité⁴². L'ordonnatrice en fonction a reçu une délégation similaire pour les marchés et accords-cadres inférieurs aux seuils de procédure formalisée européens⁴³. Il est régulièrement rendu compte au conseil municipal des décisions intervenues dans le cadre des délégations au maire sur les marchés publics.

Le maire a délégué sa signature pour les marchés à un certain nombre d'agents de la collectivité. L'ensemble des 25 arrêtés de délégation de signature pris en début de période (2014) ont été abrogés le 1^{er} octobre 2015. Ils ont été remplacés par un nouvel arrêté collectif habilitant 60 agents de la commune à signer les engagements juridiques dans leur domaine de compétence. Ces délégations sont réparties selon trois seuils : inférieur à 1 000 € pour les adjoints et certains responsables de services ; inférieur à 4 000 € pour les directeurs et certains responsables de services ; au plafond délégué au maire par le conseil municipal pour l'encadrement supérieur (directeur général des services, directeur général adjoint des services, directeur des services techniques et son adjoint). Cet arrêté a été régulièrement modifié en fonction des mouvements de personnels.

La commune, souhaitant conserver cette organisation, envisage de mettre en place un dispositif de suivi de sa computation des seuils. La chambre note que l'étendue des délégations de signatures à plus de 20 % des agents de la collectivité contribue à l'émiettement de la fonction achat et de la responsabilité. Il s'agit d'une source de risque par la plus grande difficulté qu'elle engendre d'assurer la computation des seuils.

4.2- Les procédures de l'achat public

4.2.1- L'identification des besoins

La commune d'Évian-les-Bains n'a pas mis en place de procédure formalisée pour s'assurer de la computation des seuils, en dehors d'un rappel du principe de la détermination du besoin dans son guide de l'achat public. Toutefois, la direction des marchés publics rencontre régulièrement les principaux services acheteurs (service des bâtiments, voirie et espaces verts) pour faire le point sur leurs besoins. Par ailleurs, le service des finances procède à des vérifications de seuils par tiers et par compte budgétaire tous budgets confondus. Ces pratiques, vertueuses, pourraient faire l'objet d'une intégration dans le guide interne à destination des services et être systématisées.

La commune estime que cette organisation lui a permis d'accroître le volume d'achats issus de procédures formalisées. Ainsi, plusieurs nouvelles procédures ont été lancées au cours de la période sous contrôle, notamment en matière de fournitures⁴⁴. Le nombre de marchés passés selon la procédure adaptée (MAPA) a ainsi crû régulièrement (l'année 2016 étant particulière en raison de la vacance du poste de DST pendant près d'un an de mi-2015 à mi-2016). Près de la moitié de ces procédures concernent des achats inférieurs au seuil de publicité et de mise en concurrence de 40 k€, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2020, ce qui traduit un recours important à la procédure formalisée.

⁴² Art. L. 2131-2 du CGCT.

⁴³ 214 k€ HT pour les fournitures courantes et services et 5,35 M€ HT pour les travaux au 1^{er} janvier 2020.

⁴⁴ Par exemple : fournitures nécessaires à l'activité du service parcs, jardins et cadre de vie, contrôles réglementaires, consommables informatiques, maintenance des ascenseurs, des portes et portails automatiques, des moyens d'extinction et de désenfumage statique, nettoyage des vitrages, produits d'entretien, etc.

Tableau 32 : Évolution du nombre de procédures adaptées

	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de procédures	73	82	52	88	92

Source : commune d'Évian

La chambre invite la collectivité à se doter d'une nomenclature interne de fournitures et services homogènes dans son logiciel comptable et financier afin d'assurer un suivi optimisé des seuils de passation de marché par famille de produits.

La chambre a également constaté qu'une partie des marchés liés aux expositions du Palais Lumière, n'ont pas toujours été regroupés. Le Palais Lumière, ancien bâtiment des thermes situé en front de lac et reconverti par la ville, organise chaque année une à trois expositions temporaires. Chacune d'elles a fait l'objet de marchés distincts jusqu'en 2018⁴⁵, notamment pour le transport des œuvres et pour la réalisation d'un catalogue. Ces prestations apparaissent identiques et récurrentes et pouvaient donc être regroupées. Pour ces marchés, la collectivité pourrait avoir recours à la notion d'unité fonctionnelle, prévue à l'art. R. 2121-6 du code de la commande publique, et qui permet de regrouper des prestations concourant à la réalisation d'un même projet pour en déterminer les modalités de publicité et de mise en concurrence. Au surplus, il apparaît que certaines entreprises se retrouvent régulièrement titulaires des contrats (la même entreprise a remporté les trois quarts des marchés de transport des œuvres et trois entreprises se partagent les marchés d'achat d'espace). Les relations presse, en revanche, ont fait l'objet de marchés pluriannuels (la même agence a remporté le marché en 2015, 2016 et 2018).

En avril 2020, la collectivité a lancé deux appels d'offres visant à conclure des marchés pluriannuels (quatre ans) pour le transport d'œuvres d'art et la réalisation des catalogues.

4.2.2- Les achats groupés / mutualisés

La ville d'Évian-les-Bains adhère à 23 groupements de commandes, dont 20 pour lesquels elle est coordonnatrice. La plupart ont été conclus avec des satellites de la commune (CCAS, office de tourisme) ou l'intercommunalité, ce qui apparaît cohérent avec sa place de ville-centre.

Parmi les plus anciens de ces groupements (2014), quatre ont été signés avec le SYANE, dont trois pour des prestations d'aménagement sur le territoire communal. À chaque fois, la commune d'Évian-les-Bains est coordonnateur. Un dernier groupement de commandes entre la commune et le SYANE concerne l'achat groupé de gaz. Il est piloté par le syndicat au titre de sa compétence sur les achats groupés d'énergie.

Enfin, la collectivité fait appel à l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) pour une partie de ses fournitures, afin de limiter le nombre de procédures à gérer en interne.

Tableau 33 : Montants annuels des achats réalisés auprès de l'UGAP

(en k€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Montant	139	97	20	72	98	14

Source : commune d'Évian

⁴⁵ Pour une exposition, la commune fait appel à différents prestataires : conception et scénographie, transport des œuvres, réalisation du catalogue, affichage publicitaire et relations presse.

4.2.3- La dématérialisation des procédures et la publicité des données de marchés

Depuis le 1^{er} octobre 2018, tous les acheteurs publics doivent être équipés d'un profil d'acheteur⁴⁶ et publier, sur cette plateforme, les documents de la consultation pour les marchés publics dont la valeur du besoin estimé dépasse 40 k€ HT depuis le 1^{er} janvier 2020 (25 k€ auparavant). Les acheteurs doivent, en outre, procéder à la publication des données essentielles de ces marchés. La ville d'Évian-les-Bains dispose d'un profil acheteur sur le site d'un éditeur privé depuis une dizaine d'années.

Enfin, la ville d'Évian-les-Bains procède à la publication de ses données essentielles des marchés publics et des contrats de concession sur son profil acheteur, ainsi que le prévoit l'arrêté ministériel du 22 mars 2019 relatif aux données essentielles dans la commande publique.

4.2.4- Un guide interne à destination des services

Un guide interne sur les procédures non formalisées a été rédigé par la commune d'Évian-les-Bains en 2009 et mis à jour en 2012. Il se présente comme « un outil d'aide aux acheteurs ». Il détaille les « règles générales aux achats publics » ainsi que les procédures de la collectivité pour les achats inférieurs aux seuils européens dont le formalisme est proportionné aux montants.

Le guide n'a pas été actualisé depuis la parution des nouveaux textes sur la commande publique (ordonnance du 23 juillet 2015, décret du 25 mars 2016 et code de la commande publique entré en vigueur le 1^{er} avril 2019) en raison d'un taux de vacance élevé au sein du service tout au long de la période. En outre, il ne correspond plus tout à fait aux pratiques de la collectivité⁴⁷. Un travail d'actualisation était en cours à la clôture de l'instruction de la chambre. Le guide pourrait utilement être complété, en matière de procédures, par la mention des règles relatives à la conservation des pièces et des principes déontologiques encadrant les relations entre les agents en charge de l'achat et les entreprises soumissionnaires ou titulaires.

Un certain nombre de modèles de documents (décision du maire, lettre de rejet, etc.) à destination des services sont annexés au guide. Un modèle de rapport d'analyse des offres a en outre été élaboré afin d'homogénéiser leur présentation et de faciliter le travail d'analyse des services acheteurs, ce qui représente une bonne pratique. Ce document n'a toutefois pas été généralisé.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la collectivité a indiqué que ces outils, en cours d'actualisation, seront diffusés dans les prochains mois.

4.3- L'analyse d'un échantillon de marché

4.3.1- Volumétrie des achats

Au cours de la période contrôlée (2014-2019), Évian-les-Bains a passé pour près de 37,7 M€ d'achats formalisés au travers de 537 marchés. La commune a eu principalement recours aux marchés à procédure adaptée (MAPA), qui représentent 85 % des procédures, la plupart du temps pour répondre à des besoins ponctuels (essentiellement des travaux). Elle a eu plus rarement recours à des appels d'offres, essentiellement pour des fournitures courantes et services récurrents dont les montants excédaient les seuils prévus par le code en raison de la durée des marchés (souvent trois ou quatre ans).

⁴⁶ Le profil d'acheteur est le site dématérialisé auquel le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice a recours pour ses achats. Il est obligatoire pour les marchés supérieurs à 90 k€ HT.

⁴⁷ Par exemple, sur les seuils de signature des marchés par les agents bénéficiant d'une délégation.

Les procédures concernent en majorité des travaux (50 %), et plus minoritairement les fournitures courantes et services (37 %, dont la nature permet plus facilement des regroupements dans des marchés de long terme).

Ainsi qu'il a été indiqué supra, l'année 2016 a marqué un certain ralentissement dans la passation des marchés, lié à la réduction de l'activité des services techniques.

Tableau 34 : Répartition des marchés par type

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Nombre de procédures
Fournitures courantes et services	28	44	25	38	26	36	197
Prestations intellectuelles (dont TIC)	6	2	14	21	18	9	70
Travaux	45	49	16	53	53	54	270
Total général	79	95	55	112	97	99	537
Montants TTC payés (en M€)	3,6	8,2	2,8	2,6	8,1	12,4	37,7

Source : commune d'Évian

4.3.2- La qualité des procédures

Les procédures de marchés suivies par la collectivité ont pour l'essentiel été conduites à leur terme dans des conditions témoignant d'une bonne maîtrise des procédures de l'achat public. Sur les 537 procédures enregistrées au cours de la période 2014-2019, 24 ont nécessité des avenants pour des montants ne bouleversant pas l'économie globale des contrats. Seule une dizaine de marchés ont été résiliés pour défaillance du titulaire ou non reconduits à l'issue de la première année en raison d'une insatisfaction de la collectivité sur la prestation rendue. Enfin, deux contentieux avec des prestataires ont été enregistrés.

Dans le cadre de son contrôle sur les marchés passés par la collectivité, la chambre a examiné l'opération de réhabilitation d'un bâtiment situé en cœur de ville, 22 avenue des Sources (l'adresse a donné son nom à l'opération). Les marchés examinés par la chambre totalisent près de 5,7 M€ de dépenses d'équipement, soit 15 % des achats formalisés réalisés au cours de la période contrôlée.

Le bâtiment situé 22 avenue des Sources a été construit au début du XXe siècle pour abriter la première usine d'embouteillage d'eau d'Évian, en même temps que la buvette Cachat, située à proximité immédiate. Il a par la suite accueilli le siège de la société anonyme des eaux minérales d'Évian (SAEME). La commune s'est portée acquéreur de l'ensemble en 2010, avec le projet de transformer ce bâtiment (non classé) pour y installer une école, les services de la police municipale et une maison médicale. Après la passation des marchés de maîtrise d'œuvre en 2014 (0,56 M€), deux autorisations de programme ont été ouvertes pour ce projet en 2015 pour un montant total initial de 4,9 M€. L'exécution des travaux a fait l'objet d'un marché en procédure adaptée publié au bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) en juillet 2015.

Le marché était divisé en 27 lots⁴⁸. Plusieurs ont dû être remis en concurrence jusqu'à trois fois (août 2016 pour la dernière consultation), en raison d'absence d'offres, d'offres refusées par la collectivité ou du désistement des entreprises retenues⁴⁹. Le nombre d'offres reçues par

⁴⁸ Dont un lot supprimé en début de procédure (lot n° 2 – Fondations spéciales) et un lot divisé en deux (lot n° 26 – Flocage).

⁴⁹ Trois lots ont été remis en concurrence dès octobre 2015 par défaut d'offre (lots n° 11 – Isolation et n° 19 – Gestion technique) ou offre refusée (lot n° 13 – Faux plafonds). Deux titulaires s'étant désistés en cours de marché, une remise en concurrence a dû être effectuée en juin 2016 pour deux lots (lots n° 7 – Ravalement et n° 26 – Flocage) puis à nouveau août 2016 pour un lot non attribué (lot n° 26 – Flocage). Soit deux procédures d'attribution pour les lots n° 7, 11, 13 et 19 et trois procédures d'attribution pour le lot n° 26.

lot a été en moyenne de deux. Quatre lots ont en revanche fait l'objet d'une seule offre, ce qui n'a pas permis une mise en concurrence efficace. La durée de réalisation du projet prévue initialement était de 25 mois, à compter de la publication du marché en juillet 2015. L'équipement devait donc ouvrir au public en septembre 2017. Les retards dus aux difficultés de procédure ont conduit à décaler cette ouverture. Pour autant, le montant des travaux estimés par la maîtrise d'œuvre ainsi que les autorisations de programme ont été respectés : aucune dérive de coût significative n'a été constatée.

La procédure de passation des marchés liés à l'opération de réhabilitation du 22 avenue des Sources témoigne d'une bonne maîtrise des procédures de l'achat public par la collectivité et n'appelle pas d'autre remarque.

Deux opérations importantes en cours ont en revanche été déclarées infructueuses dans un premier temps, ralentissant des projets significatifs pour la collectivité.

La première concerne un marché d'investigations géotechniques pour la réalisation d'un parking souterrain. Ce projet, d'un montant global estimé à près de 22 M€, devrait être réalisé au cours du mandat 2020-2026. Il vise au remplacement d'un parking et de divers stationnements de surface situés sur les rives du lac, par un parking souterrain, sous l'esplanade du casino. Aucun candidat n'a répondu à la première procédure lancée en octobre 2019. Après l'ajout de précisions dans le cahier des charges, une deuxième procédure a donc été relancée en novembre de la même année. La collectivité a reçu quatre réponses, situées entre 180 % (pour la plus basse) et 250 % (pour la plus élevée) de l'estimation réalisée par l'assistance à maîtrise d'ouvrage de la collectivité. Elles ont été déclarées inacceptables par la commune. Estimant que ses demandes avaient été mal comprises par les entreprises, la commune a engagé début 2020 une troisième procédure, sous la forme d'un marché négocié. Elle a permis à la collectivité d'obtenir une offre plus proche de l'estimation et correspondant à son besoin.

La seconde opération concerne la restauration de la buvette Cachat. Ce bâtiment de style Art Nouveau a été construit au début du XXe siècle pour accueillir les curistes. Sa qualité architecturale a justifié son classement au titre des monuments historiques. Autrefois propriété de la SAEME, il a été cédé à la ville d'Évian-les-Bains qui a engagé sa réhabilitation pour une enveloppe globale de 5,7 M€. La première tranche de travaux, de 2,2 M€ a été lancée en 2019. Elle visait à engager les travaux de conservation essentiels du bâtiment à titre conservatoire. Le marché était alloté en six lots. Trois lots n'ont attiré aucun candidat (menuiserie, métallerie et désamiantage). Le lot principal (installation de chantier - échafaudages - structure bois et charpente – couverture) n'a reçu qu'une offre située très au-delà de l'estimation de l'AMO (130 %), et seuls deux lots ont donc été attribués. Une consultation a été relancée sur les lots non attribués : deux ont cette fois été attribués ; le lot principal ne l'a pas été à nouveau, la seule offre reçue étant identique à la première malgré le recours à une procédure de marché négocié. La collectivité envisage donc d'allotir cette prestation et d'en préciser les conditions.

Ces deux opérations concernent des projets d'une complexité particulière. Les différents retards dans leur réalisation témoignent de la difficulté, pour une collectivité de taille moyenne, de disposer en interne des compétences nécessaires à la conduite de projets complexes et donc de la nécessité de recourir à des conseils extérieurs.

5- LES RELATIONS ENTRE LA COMMUNE D'ÉVIAN-LES-BAINS ET LA SOCIÉTÉ ANONYME DES EAUX MINÉRALES D'ÉVIAN

5.1- Évian-les-Bains, station de tourisme classée

Les liens historiques qui lient la commune d'Évian-les-Bains avec la société anonyme des eaux minérales d'Évian (SAEME) tiennent notamment au caractère touristique marqué de la commune. Son territoire compte de nombreuses structures d'hébergement touristique ainsi que des structures de loisir qui font d'Évian-les-Bains une destination internationale. Deux niveaux de reconnaissance sont prévus pour les communes qui s'investissent dans le développement d'une politique touristique sur leur territoire.

Le premier niveau se matérialise par l'obtention de la dénomination de « commune touristique » régie par les articles L. 133-11 et L. 133-12 du code du tourisme. Elle autorise diverses dérogations dans les domaines des débits de boissons, de la police municipale, etc. Cette dénomination est délivrée par un arrêté préfectoral pris pour une durée de cinq ans. Pour cela, les communes candidates doivent respecter trois critères : détenir un office de tourisme classé ; organiser des animations touristiques et disposer d'une capacité d'hébergement destinée à une population non permanente. La commune d'Évian-les-Bains a été classée pour la première fois « commune touristique » par arrêté préfectoral du 27 avril 2009 pour une durée de cinq ans. Elle a ensuite été classée dans la liste des communes d'intérêt touristique ou thermal par arrêté préfectoral du 6 mai 2011, renouvelé en 2017.

Le second niveau se matérialise par le classement en « station de tourisme » tel que défini par les articles L. 133-13 à L. 133-16 du code du tourisme. Par ce classement, les pouvoirs publics reconnaissent les efforts accomplis par une collectivité pour structurer l'offre touristique et un certain niveau de qualité d'accueil. Une grille fixant les critères de classement s'applique depuis le 1er juillet 2019 : elle vise à moderniser le dispositif en supprimant des critères et des distinctions obsolètes et en prenant mieux en compte les besoins de la population touristique, notamment en matière de nouvelles technologies et d'offre d'activités. Depuis la publication du décret n° 2020-484 du 27 avril 2020, ce classement est attribué par arrêté préfectoral pour une durée de douze ans. Par décret du 29 août 2012, Évian-les-Bains a été classée station de tourisme. De ce fait, l'assemblée délibérante a pu, notamment, instituer une taxe de séjour⁵⁰ et voter une majoration des indemnités des élus.

5.2- Des relations contractuelles très anciennes : le contrat du 31 août 1892

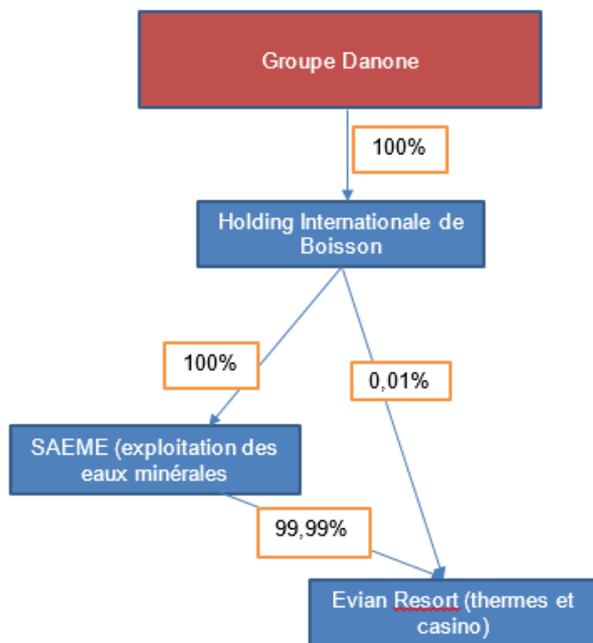
Les relations contractuelles entre la société anonyme des eaux minérales d'Évian (SAEME), et la commune remontent à 1892, date à laquelle la location du casino et la jouissance des sources lui furent concédées par bail et cahier des charges. Il s'agit d'un bail de longue durée (75 ans) dont le terme était fixé au 1^{er} octobre 1977. En 1966, une convention l'a toutefois prolongé de 50 ans, soit une date de fin de contrat au 1er octobre 2027.

La durée exceptionnelle de ce contrat explique le nombre important de 16 conventions, en réalité des avenants au contrat initial, qui ont été passées depuis (cf. détail des avenants en annexe 2).

⁵⁰ Art. L. 2333-26 du CGCT.

La SAEME est titulaire du bail d'origine. Cette société est détenue par la Holding internationale de boissons, qui exploite aussi les eaux de Volvic, Badoit et La Salvetat, filiale du groupe Danone⁵¹. Elle emploie près de 2 000 salariés⁵². La SAEME détient quant à elle l'essentiel de la société Évian Resort, titulaire de la délégation de service public (DSP) du casino et gestionnaire des thermes, le reste appartenant à la Holding.

Figure 3 : L'implantation du groupe Danone à Évian



Source : commune d'Évian

La SAEME a bâti un complexe touristique important autour de l'Évian Resort⁵³, qui emploie près de 700 salariés permanents⁵⁴. Il est le théâtre de nombreux événements d'envergure internationale, comme le Tournoi majeur de l'Évian Championship⁵⁵ et les Rencontres musicales d'Évian, et comprend aujourd'hui :

- ♦ deux hôtels de luxe : Hôtel Royal (cinq étoiles) et Hôtel Ermitage (quatre étoiles) ;
- ♦ un golf 18 trous, situé pour partie sur le territoire de la commune voisine de Publier ;
- ♦ une salle de spectacles, la Grange au Lac, situé sur la commune de Neuvecelle.

En outre, il exploite, pour le compte de la commune, et dans un cadre concessif :

- ♦ le casino et le théâtre Antoine Riboud qui y est lié ;
- ♦ les thermes.

⁵¹ Boussois-Souchon-Neuvesel (BSN), est une entreprise française, historiquement fabricant de verre, puis diversifiée dans l'agroalimentaire grâce aux rachats successifs d'entreprises (notamment de la SAEME, par une société du groupe BSN, en 1970). En juin 1973, le groupe fusionne avec le groupe Gervais-Danone et devient en 1994, le « Groupe Danone ».

⁵² Source : SAEME.

⁵³ Terme utilisé pour désigner des villages de vacances ou des stations de tourisme, c'est-à-dire généralement un complexe de loisirs ou un parc d'attractions dotés d'un ensemble hôtelier.

⁵⁴ Source : SAEME.

⁵⁵ Depuis 1994, c'est l'un des cinq tournois du Grand Chelem de golf féminin.

5.3- Les services publics exploités : le casino et les thermes

5.3.1- Le casino : un contrat de délégation renouvelé en 2018

5.3.1.1- *Rappel sur l'historique du casino d'Évian-les-Bains et le cadre réglementaire*

La loi du 15 juin 1907, abrogée par l'ordonnance du 12 mars 2012, a autorisé la création de casinos dans les stations classées balnéaires, thermales et climatiques. La commune d'Évian-les-Bains, station touristique, dispose à ce titre d'un casino municipal. La loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, introduit une obligation de mise en concurrence pour l'octroi et le renouvellement des concessions de casino. Le juge administratif a ensuite affirmé le caractère de délégation de service public (DSP) de ces contrats en raison des charges concourant à la réalisation de missions d'intérêt général imposées au cocontractant, dont la rémunération est substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation. Le régime juridique applicable impose en effet qu'un casino comporte, sous une direction unique, trois activités distinctes : l'animation, la restauration et le jeu. Si les jeux ne constituent pas par eux-mêmes, une activité de service public, les conventions obligatoirement conclues pour leur installation et leur exploitation ont le caractère de DSP, eu égard aux deux autres activités. Leur ouverture est soumise à l'avis préalable de la commission supérieure des jeux puis, à un arrêté du ministre de l'intérieur. La commune peut instituer des prélèvements sur les produits des jeux sur le fondement des dispositions des articles L. 2333-54 à L. 2333-57 du code général des collectivités territoriales. Le régime juridique des casinos est codifié dans le code de la sécurité intérieure et le CGCT.

Le précédent rapport de la chambre a retracé l'historique des liens juridiques entre le casino et la commune. Le bail initial de 1892, conclu avec la SAEME, a fait l'objet d'un avenant le 28 décembre 1909, actant la cession du droit d'exploitation du casino à la société du casino devenue par la suite société d'exploitation d'activités touristiques (SEAT), filiale du groupe et devenue par la suite Évian Resort. Par convention du 15 avril 1966, le bail a été prorogé jusqu'au 1er octobre 2027. Toutefois, un cahier des charges a été établi avec la SEAT le 1^{er} juillet 1992, avec une prise d'effet au 1^{er} novembre 1992 et un terme fixé au 31 octobre 1997. À l'issue de cette période, et conformément aux nouvelles dispositions réglementaires, la commune a lancé une procédure de délégation de service public d'une durée de dix ans, renouvelée en 2007. Seule la SEAT a déposé une offre, qui a été retenue dans les deux cas. Dans son précédent rapport, la chambre relevait que le calendrier des travaux d'aménagement mis à la charge du délégataire était peu contraignant et relativement imprécis.

5.3.1.2- *La procédure de choix du délégataire*

Par délibération du 24 juillet 2017, le conseil municipal a autorisé le principe de l'exploitation du casino dans le cadre d'une convention de concession de service public assortie d'une convention d'occupation du domaine indissociable. Le périmètre de la concession porte sur les équipements suivants :

- ♦ un immeuble situé Quai Baron de Bionay, à Évian-les-Bains, qui abrite la salle des jeux traditionnels et la salle des jeux automatiques, les bars et restaurants ;
- ♦ le théâtre Antoine Riboud qui jouxte le casino ;
- ♦ le parking actuel de 110 places prévu pour être aménagé en esplanade au-dessus du futur parking souterrain.

La publicité a été effectuée dans le journal des casinos, dans le BOAMP⁵⁶ au JOUE⁵⁷, et sur le profil acheteur de la commune. Une seule candidature a été reçue, celle d'Évian Resort,

⁵⁶ Bulletin officiel d'annonces des marchés publics.

⁵⁷ Journal officiel de l'Union européenne.

déjà titulaire du contrat. La société a de nouveau été retenue par la collectivité. Le contrat de concession de service public (sous forme de cahier des charges), ainsi que le contrat d'occupation du domaine public ont été signés le 12 juin 2019, avec une date d'effet au 12 février 2019. La durée de la DSP a été fixée à 18 ans et sa valeur prévisionnelle⁵⁸ a été évaluée à 360 000 000 € HT. L'arrêté autorisant le délégataire à exploiter les jeux a été pris le 19 décembre 2018, pour une première période allant du 12 février 2019 au 11 février 2024.

Les modalités de mise en concurrence n'appellent pas d'observation particulière. Toutefois, l'absence de concurrents a limité la capacité de négociation de la collectivité, qui a accepté un chiffrage des travaux et un planning de réalisation peu précis.

5.3.1.3- Une durée insuffisamment justifiée par la commune

L'ordonnance relative aux contrats de concession⁵⁹, pose le principe d'une durée limitée des contrats, en fonction du volume des investissements devant être réalisés pendant la durée du contrat pour l'exploitation des services concédés⁶⁰. Lorsque le contrat est supérieur à cinq ans, la durée du contrat ne doit pas excéder le temps raisonnablement escompté par le concessionnaire pour qu'il amortisse économiquement les investissements réalisés. Sauf exception limitée aux contrats d'eau potable, d'assainissement ou de gestion des déchets, les concessions ne peuvent excéder une durée de vingt ans.

Le règlement de la consultation est très peu explicite sur ce qui était attendu du concessionnaire en matière de travaux. Or, du programme de travaux découle la durée d'amortissement de ces investissements et la durée de la concession. Dans ses réponses, la commune ne s'est en effet pas estimée « spécialiste de l'exploitation de ce type d'équipement » et a considéré qu'elle pouvait « difficilement chiffrer des travaux ». En décidant « de laisser aux candidats la possibilité de proposer les travaux de rénovation et d'aménagements nécessaires », elle s'est désinvestie de son rôle de concédant. Si elle s'estimait insuffisamment compétente en la matière, elle avait néanmoins toute liberté pour recourir à l'expertise d'un prestataire extérieur afin de renforcer sa capacité de décision et la protection de ses intérêts.

La durée retenue -18 ans- n'apparaît donc pas justifiée, et ne permettait pas aux candidats de répondre dans de bonnes conditions aux attentes de la commune.

Le montant des travaux proposés par le candidat retenu est de 22 M€ et concerne :

- ♦ l'aménagement de l'esplanade au-dessus du futur parking souterrain que la commune envisage de construire⁶¹ ;
- ♦ la rénovation des espaces de jeux pour 0,5 M€ ;
- ♦ la rénovation complète du bâtiment pour 19,5 M€ ;
- ♦ la mise aux normes et la rénovation du Théâtre Riboud pour 2 M€.

Ces travaux ont été chiffrés de manière indicative et imprécise dans l'offre « en l'absence de devis des entrepreneurs à la date de la conclusion de la présente convention ». Or le pouvoir adjudicateur avait demandé notamment « un chiffrage précis des dépenses d'investissement à engager pour les travaux » ainsi qu'un « planning prévisionnel de réalisation des travaux »

⁵⁸ La valeur estimée du contrat de concession correspond au chiffre d'affaires total hors taxes du concessionnaire pendant la durée du contrat.

⁵⁹ Art. 6 et 34 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29-01-2016 relative aux contrats de concession, applicable en l'espèce.

⁶⁰ Voir aussi la fiche de la Direction des affaires juridiques du Ministère des finances, sur la détermination de la valeur estimée et de la durée des concessions. Les articles L. 3114-7 et L. 3114-8 du code de la commande publique optent pour la même formulation.

⁶¹ Les travaux concernant le parking souterrain n'étant notamment pas précisés par la commune, le candidat a très peu développé son offre sur ce point.

dans le règlement de la consultation, qui est un des critères de sélection. La collectivité dans le rapport d'analyse des offres constate ainsi que « *le candidat présente un programme des travaux peu détaillé mais néanmoins conforme aux exigences minimales du cahier des charges de la personne publique* ».

Le candidat a estimé la durée d'amortissement à 22 ans, ce qui a fait l'objet d'une négociation entre les parties. En définitive la durée du contrat est restée de 18 ans mais les biens de retour amortissables sur une durée supérieure doivent être indemnisés à leur valeur nette comptable, estimée à 3,85 M€ par la collectivité. Ceci représentera une charge pour cette dernière en fin de contrat, qu'elle pourra toutefois répercuter sur le futur concessionnaire.

À des attentes très peu développées par la collectivité dans sa publicité, le candidat a répondu par une offre imprécise visant à se conformer à une durée du contrat imposée. En outre, le rapport d'analyse des offres ne présente aucun développement sur la rentabilité du contrat pour le délégataire, qui est pourtant un élément déterminant du calcul de l'amortissement économique de ses investissements - et donc de la durée normale du contrat -, alors que l'analyse des offres a été confiée à un cabinet professionnel rémunéré pour cette prestation.

5.3.1.4- Les caractéristiques financières

Les éléments financiers de l'offre d'Évian Resort incluent :

- ♦ des investissements d'un montant global de 22 M€ TTC, tels que décrits ci-dessus, mais aussi des « investissements productifs » destinés à maximiser les recettes du casino ;
- ♦ un prélèvement communal de 15 % au titre de la taxe sur le produit brut des jeux⁶² ;
- ♦ une diminution du produit brut des jeux de 75 % pendant la durée des travaux (environ 12 mois), puis son augmentation à partir de la fin des travaux ;
- ♦ enfin, le candidat proposait une absence de redevance d'occupation du domaine public afin de « préserver l'équilibre économique de la concession ».

Concernant le montant de la taxe sur le produit brut des jeux, le compte d'exploitation prévisionnel (CEP) joint à l'offre présente plusieurs hypothèses d'évolution (annexe 5 de l'offre). Le chiffre d'affaires du casino, du bar et de la restauration, devait diminuer de moitié en 2020, du fait des travaux, mais augmenter par la suite chaque année : les années 2021 à 2024 prévoient une hausse de 5 % puis de 3 % en 2025 et enfin de + 1 % à partir de 2026 jusqu'à la fin de la DSP en 2036. Le compte d'exploitation prévisionnel envisage donc, sur la durée de la concession, une évolution du PNJ (produit net des jeux) de + 39,6 % et une évolution du chiffre d'affaires bar et restauration de + 22,6 % sur la durée de la concession. Les autres produits d'exploitation devaient en revanche rester stables selon ce compte d'exploitation prévisionnel.

Le précédent contrat de DSP ne prévoyait aucune redevance pour occupation du domaine public. Afin de respecter l'obligation légale dans le nouveau contrat, la collectivité avait prévu un loyer de l'ordre de 10 k€ par an. Après négociation, la redevance a été fixée à 20 € par an. Ce montant, symbolique, n'apparaît pas respecter l'esprit de l'article 2125-1 du code général

⁶² Le produit brut des jeux (PBJ), représente le montant des mises sur lequel ensuite sont déduits les rétributions versées par l'opérateur aux joueurs. C'est donc la part des mises empochées par les sociétés de jeu. Sur l'ensemble de la période 2000-2016, le PBJ global a augmenté de + 53 % passant de 6,2 milliards d'euros à 9,9 milliards d'euros au terme de l'année 2016. La Française des jeux affiche une augmentation similaire sur la période d'observation avec un PBJ de près de 4,7 milliards en 2016 (vs 2,7 milliards d'euros en 2000). Les casinotiers quant à eux enregistrent une baisse régulière depuis 2007 avec cependant une légère reprise observée sur les deux dernières années d'observation (2015 et 2016). Le PMU affiche également une hausse du PBJ sur la période d'observation (2165 millions d'euros en 2016 vs 1833 millions d'euros en 2000) malgré une baisse progressive observée depuis 2008. Enfin, le PBJ généré par les activités en ligne gérées par l'ARJEL a progressé sur la période pour atteindre 813 millions d'euros pour l'année 2016 (source : observatoire des jeux du ministère des finances).

de la propriété des personnes publiques qui dispose que lorsque l'occupation du domaine public est autorisée par un contrat de la commande publique, les modalités de détermination du montant de la redevance sont « *fonction de l'économie générale du contrat* ». Il apparaît également en décalage avec le montant global du contrat, de 360 M€.

5.3.2- Les thermes

Dès 1892 la gestion des thermes a été intégrée dans le contrat initial d'exploitation de la source d'eau minérale. Le contrat imposait différentes sujétions de service public au preneur incluant notamment l'obligation de faire toutes les réparations nécessaires à la bonne exploitation de l'établissement de bains et d'hydrothérapie, des conditions d'accès particulières pour les habitants de la commune, le maintien d'un niveau de prix « ordinaire ».

Dans les années 1960⁶³, la SAEME s'est engagée à « *moderniser l'établissement thermal existant et à étudier la création la construction et l'aménagement à ses frais, sous la condition qu'un terrain lui sera cédé ou loué par la ville* ». Par la suite, en 1981⁶⁴, il a été établi que le nouvel établissement thermal « *sera édifié sur la parcelle de terrain de la buvette thermale, propriété de la SAEME* », la ville consentant la location à la société, pour un franc, d'une bande de terrain d'environ 2750 m² jusqu'en 2027.

La question de la propriété du terrain et des bâtiments des thermes appelle plusieurs remarques.

Le terrain sur lequel la SAEME a reconstruit l'établissement thermal est une parcelle appartenant à l'origine à la commune mais dont la propriété actuelle n'est pas connue avec précision par la collectivité. Si les thermes ne font pas l'objet d'une redevance, ce point ne permet pas d'attester de la propriété privée du terrain.

La propriété des bâtiments n'est pas non plus établie. Elle dépend du cadre contractuel par lequel la collectivité en a confié l'exploitation à la SAEME. Compte tenu de la nature de l'activité (exploitation de thermes à la demande de la collectivité) et des contraintes imposées par la personne publique (sujétion relatives aux tarifs, aux périodes d'ouverture, à l'accueil des « *indigents* » de la commune, etc.), la commune considère que l'exploitation actuelle des thermes est assimilable à une concession de service public. Au regard du régime juridique sur les biens des concessions, les bâtiments des thermes seraient alors des biens de retour devant revenir à la collectivité à l'issue du contrat en 2027⁶⁵.

La société ne verse aucune redevance (ni pour l'occupation du terrain, ni pour l'exploitation du service) pour l'exploitation des thermes et l'utilisation de l'eau minérale dans les thermes. Les thermes ne sont pas non plus valorisés dans le patrimoine de la collectivité.

Enfin, la commune indique que la société Évian Resort gère désormais les thermes alors qu'aucun avenant n'est venu formaliser un changement de cocontractant, le contrat initial ayant été signé avec la SAEME.

⁶³ Convention du 15 avril 1966.

⁶⁴ Convention du 31 août 1981.

⁶⁵ La jurisprudence du Conseil d'État en la matière, précisée dans un arrêt du 21 décembre 2012 Commune de Douai, réaffirme notamment que quel que soit le régime de propriété qui a été applicable en cours d'exécution du contrat, tous les biens nécessaires au fonctionnement du service public restent ou intègrent la propriété de la personne publique à l'expiration de la convention. Par ailleurs, le juge a précisé que le délégataire est tenu de fournir à la collectivité délégante toute information utile sur les biens de la délégation, afin de lui permettre d'exercer son contrôle sur le service public concédé. Il est donc tenu de transmettre au délégant, à sa demande, un inventaire des biens de la délégation (précisant leur valeur brute, leur valeur nette comptable et leur valeur de remplacement).

Depuis 1981, les relations entre la commune et la société se sont distendues. Certaines des obligations originelles mises à la charge du concédant sont devenues totalement obsolètes, et le cadre juridique de l'exploitation des thermes apparaît insuffisant.

Une réflexion sur la refonte du cadre d'exploitation des thermes a été engagée dans les années 2010, ce qui a permis d'avancer sur l'inventaire et la situation des biens. Ce travail a toutefois été interrompu par le décès de l'ancien maire en 2017 et n'a pu aboutir. Aucune démarche n'a été réengagée depuis.

La chambre recommande donc à la commune de sortir la gestion des thermes du contrat actuel d'exploitation de l'eau minérale et d'en formaliser les conditions d'exploitation en précisant le régime juridique des biens (terrain, bâtiments) et en prévoyant un retour financier pour la commune.

5.4- L'exploitation des eaux minérales

5.4.1- Un domaine encadré et concurrentiel

La loi du 3 janvier 1992 fait de l'eau un élément « *du patrimoine commun de la Nation* »⁶⁶. Ce principe trouve sa limite dans celui du droit de propriété du code civil. Certaines ressources en eau relèvent donc par principe de la propriété de celui qui possède le fonds sur lequel elles « *tombent, jaillissent ou se rassemblent* ». Il en est ainsi notamment pour les eaux pluviales, de source, certains étangs, lacs ou canaux. Les eaux de source sont donc des eaux privées et le maître du fonds dispose de prérogatives étendues : il peut aveugler la source, la détourner, la vendre.

La nature particulière des eaux minérales, l'intérêt qu'elles présentent pour la collectivité et le fait qu'elles sont appelées à être mises à la disposition du public, ont conduit depuis longtemps à leur conférer un régime juridique particulier permettant aux pouvoirs publics d'en assurer la qualité et d'en contrôler l'exploitation. La liste de ces eaux fait l'objet d'une publication au Journal officiel de l'Union européenne 2013/C 315/01 du 29 octobre 2013⁶⁷. Près de 2 000 sources d'eaux minérales naturelles sont reconnues au niveau européen.

En vue d'assurer la protection de la qualité des eaux minérales, le code de la santé publique permet de déclarer d'utilité publique une source d'eau minérale naturelle. Dans ce cas, un périmètre de protection pouvant porter sur des terrains disjoints peut lui être assigné. À l'intérieur du périmètre de protection, peuvent être interdits ou réglementés toutes activités, dépôts ou installations de nature à nuire directement ou indirectement à la qualité des eaux. Ce périmètre peut être modifié si de nouvelles circonstances en font reconnaître la nécessité. Aucun sondage, aucun travail souterrain ne peuvent, sans autorisation préalable, être pratiqués dans le périmètre de protection d'une source d'eau minérale naturelle déclarée d'intérêt public. Des demandes de travaux à proximité peuvent, sur la demande du propriétaire de la source, être interdits s'ils risquent d'altérer ou de diminuer la source.

Dans l'intérieur du périmètre de protection, le propriétaire d'une source déclarée d'intérêt public a le droit de faire dans le terrain d'autrui, à l'exception des maisons d'habitation et des cours attenantes, tous les travaux de captage et d'aménagement nécessaires pour la conservation, la conduite et la distribution de cette source, lorsque ces travaux ont été autorisés.

⁶⁶ Art. 1^{er} de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

⁶⁷ Conformément au 5 de l'article 1^{er} de la directive 2009/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 relative à l'exploitation et à la mise dans le commerce des eaux minérales naturelles, également disponible sur le site eur-lex.europa.eu (BOI-ANNX-000475).

5.4.2- L'eau minérale naturelle « Évian »

5.4.2.1- L'origine de l'eau : la protection de l'impluvium

L'origine de l'eau minérale naturelle « Évian » se trouve sur le plateau de Gavot. L'*impluvium* est la partie située sur le plateau où les pluies et les neiges tombent et sont stockées. L'eau est ensuite lentement filtrée et purifiée à travers les multiples strates géologiques à une vitesse d'environ 300 m/an, avant de devenir eau minérale naturelle. Le temps de filtration minimum est de 15 ans. Cet *impluvium* représente aujourd'hui 35 km² constitués majoritairement de forêts, de prairies naturelles et de zones humides.

L'association pour la protection de l'*impluvium* de l'eau minérale d'Évian (APIEME) a été fondée par les communes de Champanges, Féternes, Larringes, Maxilly, Neuvecelle, Publier, Saint-Paul-en-Chablais, Vinzier et la SAEME (statuts de 2005). Son objet est de permettre à ses membres de contribuer à la protection de l'*impluvium*, qu'il s'agisse des communes possédant des émergences et bénéficiant de ressources tirées de cette exploitation mais aussi des communes où se trouve l'*impluvium* et qui ne bénéficient pas de ressources provenant de l'exploitation de l'eau minérale.

Les communes d'Évian-les-Bains, Lugin, Marin, Thollon-les-Mémises et Bernex ont été admises postérieurement à la création de l'association (statuts à jour). L'association est financée par les cotisations de ses membres ainsi que par des contributions des communes où se trouvent des émergences d'eau minérale homologuée (chacune de ces communes s'engage à verser 3 % du montant perçu de la SAEME au titre de la surtaxe sur les eaux minérales). La SAEME verse quant à elle 6 % du montant de la surtaxe qu'elle verse aux communes où sont situées les émergences homologuées.

L'APIEME définit et participe au financement des aménagements et des pratiques visant à garantir à long terme la pureté du gisement hydrominéral. Ces actions sont financées aux deux tiers par la SAEME et pour un tiers par les communes d'émergences⁶⁸. Depuis 2014, la commune d'Évian-les-Bains a versé à l'association entre 127 k€ et 116 k€ de subvention, suivant l'évolution du montant de la surtaxe perçue.

5.4.2.2- Le mélange formant l'eau d'Évian

À l'origine, la source Cachat (propriété de la SAEME) et la source Cachat nord (propriété de la commune d'Évian-les-Bains) ont fait l'objet d'une homologation sous le nom « Évian source Cachat ». La société ayant connu une forte augmentation de ses ventes, et le débit de ces sources autorisées étant devenu insuffisant pour faire face à la demande, elle a engagé des recherches de ressources additionnelles qui ont mis en évidence des résurgences sur des terrains situés à Évian-les-Bains, Neuvecelle et Maxilly dont la société s'est portée acquéreur, et sur des terrains situés sur la commune de Publier et appartenant à cette dernière (le détail des sources composant le mélange d'Évian est présenté au paragraphe 5.4.4.1-). À ce jour, seule la source Cachat est reconnue au niveau européen, ce qui impose qu'elle entre dans le mélange vendu sous le nom d'Évian, mais ne fait pas obstacle à ce que les autres sources soient labélisées à l'avenir.

En effet, la société s'est engagée à maintenir à titre principal le nom « Évian » sur l'étiquetage du mélange qu'elle commercialise bien que les sources ne soient pas toutes sur le domaine de la commune. La société s'est également engagée à ne pas commercialiser séparément l'eau d'autres sources situées hors d'Évian et incluses dans le mélange. Pour la détermination de l'assiette de la redevance conventionnelle, sont en conséquence prises en compte les quantités totales d'eau vendues quelle qu'en soit la source.

⁶⁸ Le budget de l'association était de 7,5 M€ en 2008.

Par convention du 11 février 2002, la ville d'Évian-les-Bains a donné mandat à la société pour déposer une demande unique de déclaration d'intérêt public pour l'extension du périmètre de protection des sources « *dans la mesure où depuis 1964 (date de la dernière extension de périmètre autour du captage Cachat-Sud), de nouvelles émergences ont été homologuées mais sont toutes situées en dehors du périmètre de protection* ». La déclaration d'intérêt public permet en effet de protéger la qualité de l'eau (article L. 1322-3 du code de la santé publique) de manière étendue. Elle a été accordée à l'ensemble des sources en 2007.

5.4.2.3- *La propriété des réseaux et la localisation de l'usine d'embouteillage*

L'usine d'embouteillage initiale, située dans le centre-ville au 22 avenue des Sources, avait été transférée près de la gare d'Évian-les-Bains en 1952 mais cette nouvelle usine est devenue trop petite au vu de l'augmentation des ventes, et n'a pas pu être agrandie.

Devant l'impossibilité pour la ville d'Évian-les-Bains d'offrir à la SAEME un terrain d'une superficie suffisante pour l'agrandissement de l'usine, il a été acté par convention du 15 avril 1966 une modification du bail de 1892 autorisant la société à transférer l'usine hors du territoire communal, sur la commune de Publier.

La SAEME s'engageait également à procéder à la reconversion de l'ancienne usine et à demander à son conseil d'administration de transférer le siège social à Évian-les-Bains. La société s'est donc engagée à installer une fabrique de cartonnage dans son ancienne usine de la gare. Elle a par la suite été fermée et l'activité relocalisée au sein de l'usine d'embouteillage. En contrepartie, la commune indique que la SAEME « *a pris l'engagement de maintenir et d'augmenter l'activité de son siège à Évian (...) qui regroupe l'ensemble de l'activité Eau France de Danone. Le groupe a confirmé son engagement en 2018 en faisant l'acquisition de ces locaux dans lesquels ils étaient auparavant locataires* ».

En outre, l'ensemble des réseaux d'adduction de l'eau des sources alimentant l'usine d'embouteillage sont la propriété de la SAEME, qui possède donc, à l'exception d'une partie des sources, l'intégralité de la chaîne de production d'eau d'Évian.

5.4.3- La gestion de la marque

5.4.3.1- *Marques et collectivités publiques*

- Les collectivités publiques peuvent déposer une marque et la gérer

La marque est définie à l'article L. 711-1 du code de la propriété intellectuelle (CPI) : « *La marque de produits ou de services est un signe servant à distinguer les produits ou services d'une personne physique ou morale de ceux d'autres personnes physiques ou morales* ». Les marques publiques peuvent désigner une institution, un établissement, une collectivité, un événement, une activité, une politique publique, etc. Elles font partie du patrimoine immatériel des personnes publiques au même titre que les actions ou obligations, les propriétés littéraires ou artistiques (droit d'auteur, base de données etc.) ou encore les autres titres de propriété industrielle (brevets notamment) et entrent dans leurs actifs.

Les personnes publiques sont soumises au droit commun des marques. L'enregistrement d'une marque permet le bénéfice d'une protection juridique et confère à la personne publique la possibilité d'exercer un droit de propriété sur cette dernière. Les marques publiques sont déposées selon la même procédure que les marques privées et soumises au même régime juridique. Dès lors, elles sont librement cessibles, exploitables et valorisables. L'usage de cette marque par des tiers doit être autorisé ; à ce titre elle doit faire l'objet de licences de marques (gratuites ou payantes au regard de l'article 2 du décret n° 2009-151 du 10 février 2009), ou respecter un règlement d'usage pour les marques collectives (article L. 715-6 du CPI).

- Un tiers ne peut déposer une marque liée à une collectivité territoriale que si elle ne porte pas atteinte à cette dernière

L'article L. 711-4 du code de la propriété intellectuelle dispose que : « *Ne peut être adopté comme marque un signe portant atteinte à des droits antérieurs, et notamment : (...) au nom, à l'image ou à la renommée d'une collectivité territoriale* ». Cet article n'a pas pour objet d'interdire aux tiers, de manière générale, de déposer en tant que marque un signe identifiant une collectivité territoriale, mais seulement de réserver cette interdiction au cas où résulte de ce dépôt une atteinte aux intérêts publics. Le dépôt d'une marque par un tiers n'est donc possible que sous réserve de ne pas porter atteinte à la collectivité locale dont le nom est reproduit.

De même, la marque ne doit pas avoir pour effet de créer un risque de confusion avec la collectivité locale et induire le public en erreur. Tel est le cas si la marque a pour but de laisser croire au consommateur que les produits ou services qui en sont revêtus ont été agréés par la collectivité elle-même. Le juge va donc rechercher l'existence d'un trouble manifestement illicite résultant d'un risque de confusion dans l'esprit du public⁶⁹.

- La collectivité territoriale peut disposer d'une marque « notoire » qui lui permet de protéger son nom

Enfin, il convient de rappeler l'intégration possible du nom des collectivités territoriales à la liste des « *droits antérieurs* » opposables à une demande de marque : l'article L. 712-4 du code de la propriété intellectuelle intègre déjà les marques notoires, quand bien même celles-ci n'ont fait l'objet d'aucun enregistrement.

La loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 ouvre la possibilité pour les collectivités territoriales d'intervenir en amont pour s'opposer à un enregistrement de marque. Cette nouvelle prérogative intègre donc le nom des collectivités territoriales dans la liste fermée des antériorités opposables devant l'Institut national de la propriété industrielle (INPI), aux côtés des « *indications géographiques protégeant les produits industriels et artisanaux* » nouvellement créées (nouvel article L. 712-4 du CPI). Leur droit sur leur nom n'étant pas absolu, il appartient alors aux collectivités territoriales d'établir la réalité de l'atteinte qu'elles allèguent.

5.4.3.2- *Le cas d'Évian ©*

La SAEME a déposé 43 marques relatives au nom « Évian » (qu'il s'agisse de la vente des eaux minérales, du spa, du resort, des masters), avec logo. Les premières marques « Évian » ont été déposées en 1960 et 1974 par la SAEME à titre de marques internationales. Cette dernière a ensuite déposé diverses marques relatives à l'eau minérale, aux thermes, ou au resort. D'autres ont été déposées par Évian Resort, SA détenue par la SAEME (Évian Resort, Évian One, rencontres musicales d'Évian, Évian Championship).

La ville d'Évian-les-Bains en a déposé cinq, pour la première fois en 2016. Le dernier dépôt a eu lieu le 17 décembre 2018, notamment pour protéger le nouveau logo de la commune⁷⁰.

L'utilisation du nom d'Évian par la société a toujours fait l'objet d'un consensus entre les parties et la commune ne s'est jamais opposée à l'utilisation de son nom par la société. Pour autant, cette pratique n'a jamais été formalisée en tant que telle, même si la réglementation ne l'impose pas, puisque les marques peuvent coexister dans la mesure où il n'est pas porté atteinte à l'image d'une collectivité.

⁶⁹ Cour de cassation - Chambre commerciale 10 juillet 2012 / n° 11-21.919.

⁷⁰ La collectivité a notamment inclus dans les domaines possibles, les eaux minérales (boissons).

La société ayant connu une forte augmentation de ses ventes, a souhaité faire homologuer de nouvelles sources, ce qui fut chose faite par arrêté du ministre de la santé du 14 mai 1993 pour les captages Eloa à Maxilly, Opale à Neuvecelle, L'Éviane et Nympha à Évian, Hercynaa et Souriane à Publier. La SAEME a été autorisée à les exploiter en tant qu'eau minérale naturelle ainsi qu'à les mélanger avec l'eau des captages Cachat et Cachat Nord pour former le mélange Évian, puisque les eaux ont la même origine.

La commune d'Évian-les-Bains a, par convention du 21 décembre 1993, donné son autorisation à la société de procéder au mélange de ces nouvelles sources avec les sources municipales autorisées. Dans cette même convention, la SAEME s'engage à maintenir à titre principal le nom « Évian » sur l'étiquetage du mélange qu'elle commercialise, et à ne pas commercialiser séparément toute source située hors d'Évian-les-Bains, incluse dans le mélange Évian homologué, ou susceptible d'y entrer.

Rien n'est précisé concernant l'utilisation de la marque, toutefois la convention stipule que : « *la Société soucieuse d'apaiser d'éventuelles appréhensions de la Ville et désireuse de conserver l'exclusivité de l'exploitation des sources municipales homologuées présentes et à venir* » s'engage à maintenir les conditions financières du bail d'origine et à maintenir sur le territoire de la commune d'Évian-les-Bains son activité de thermalisme à base d'eau d'Évian.

Si les parties semblent toujours avoir été d'accord pour que l'eau soit commercialisée sous le nom d'Évian, quelle qu'en soit l'origine, les relations contractuelles concernant la marque et l'utilisation du nom d'Évian n'ont jamais été précisées. La négociation prochaine du contrat d'exploitation de la source d'eau minérale devrait être l'occasion d'une clarification des conditions d'utilisation du nom Évian.

5.4.4- Les ressources financières tirées par la commune de l'exploitation de l'eau

Aucune évolution contractuelle ou réglementaire n'est intervenue depuis le précédent contrôle de la chambre, excepté concernant le nom de la contribution sur les eaux minérales.

5.4.4.1- *La contribution sur les eaux minérales*

Auparavant dénommée surtaxe sur les eaux minérales⁷¹, la contribution sur les eaux minérales naturelles prévue à l'article 1582 du code général des impôts (CGI), est un impôt communal dont l'instauration et le tarif relèvent d'une décision de la commune sur le territoire de laquelle se trouve une source, dans la limite d'un plafond fixé à 0,58 € par hectolitre. Son produit est affecté au budget communal et, dans certaines circonstances, au budget du département. Elle est due par l'exploitant de la source, au titre des livraisons de ces eaux qu'il effectue, quel que soit leur conditionnement, y compris lorsqu'il a préalablement incorporé ces dernières à d'autres produits (par exemple, pour produire une boisson à base d'eau minérale naturelle).

La commune d'Évian-les-Bains a choisi de ne pas percevoir la surtaxe au taux maximum, mais au taux de 0,513 € par hectolitre, en vigueur depuis une délibération du 7 janvier 2002. La répartition de la surtaxe s'effectue en fonction du débit homologué de chaque source, fixé dans la convention du 21 décembre 1993. La commune d'Évian perçoit 78 % des recettes correspondant aux sources situées sur son territoire (même si elles ne lui appartiennent pas toutes) et qui ont les débits les plus importants.

⁷¹ Jusqu'à la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Tableau 35 : Répartition des débits de chaque source

Nom de la source	Commune où se situe la source	Propriétaire de la source	Débit homologué
Source Cachat	Évian-les-Bains	SAEME	96 m ³ /h
Source Cachat Nord	Évian-les-Bains	Commune d'Évian-les-Bains	42 m ³ /h
Opale	Neuvecelle	SAEME	4 m ³ /h
Léviane	Évian-les-Bains	SAEME	20 m ³ /h
Nymphéa	Évian-les-Bains	SAEME	15 m ³ /h
Hercyna	Publier	Commune de Publier	15 m ³ /h
Souriane	Publier	Commune de Publier	15 m ³ /h
Source Eloa	Maxilly	SAEME	14 m ³ /h
<i>Total</i>			<i>221 m³/h</i>

Source : convention du 21/12/1993

Le produit de la taxe diminue légèrement sur la période, de 2,5 M€ à 2,4 M€ en 2014, du fait du fléchissement des ventes d'eau minérale en bouteille.

Tableau 36 : Montant annuel de la surtaxe sur les eaux minérales versée à la commune (en €)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
7354 - Surtaxe sur les eaux minérales	2 528 141	2 403 996	2 397 587	2 413 406	2 310 406	2 115 569

Source : comptes de gestion

5.4.4.2- La redevance contractuelle

Cette redevance est due par l'exploitant en contrepartie « de la jouissance des sources ». En revanche il n'apparaît pas explicitement dans les conventions que cette redevance est due en contrepartie de l'utilisation du nom d'Évian par la SAEME.

Le calcul de la redevance a évolué et se compose d'un loyer de 100 000 francs⁷² (valeur 1972), d'une redevance proportionnelle au « col métropole » d'un montant de 0,0012 francs (bouteille verre) ou 0,0018 francs par bouteille plastique de 1,5 L (valeur 1972), d'un intéressement à l'exportation, d'un montant de 0,005 francs par bouteille (valeur 1974) et, enfin, d'une redevance complémentaire égale à 0,0022 francs par litre d'eau minérale vendu en France, l'ensemble de ces trois composantes étant indexé.

L'assiette de la redevance proportionnelle, prévue en dernier lieu par l'article 2 de l'avenant du 31 juillet 1981, est due pour chaque bouteille ou boîte d'eau d'Évian d'une contenance d'au moins un demi-litre vendue en métropole (la redevance étant réduite de moitié pour les bouteilles ou boîtes d'un demi-litre) que la source soit située sur la commune d'Évian-les-Bains ou non, et quel qu'en soit le propriétaire (avenant du 21 décembre 1993).

Le calcul de la redevance est effectué par la SAEME qui envoie des états liquidatifs annuels déclaratifs, la commune n'ayant aucun moyen de vérifier l'exactitude des bases de calcul. Son encaissement ne donne lieu à aucun contrôle de la part de la commune dans sa détermination, comme par exemple le contrôle des résultats annuels de la société, les pièces justificatives ou la certification par un tiers habilité, ce qui pourrait relever d'une mission de contrôle interne.

En 2018, elle s'est élevée à 15 k€ au titre du loyer et 6,8 M€ pour la part proportionnelle (dont 4,3 M€ au titre de l'intéressement à l'exportation).

⁷² Soit 15 245 €. Les conventions n'ont jamais intégré le passage à l'euro.

5.4.4.3- L'indemnité compensatrice

Dans une délibération du 22 décembre 1993 qui a conduit à la signature d'un nouvel avenant au bail initial, le conseil municipal d'Évian a autorisé l'exploitant à procéder à un mélange de l'eau des sources situées sur le territoire de la commune avec celle des sources situées sur les communes de Marcilly, Neufecelle et Publier, commercialisé sous l'appellation « Eau d'Évian » (la marque étant propriété de l'exploitant).

La contrepartie était le versement d'une indemnité dite « compensatrice », pour pallier la perte financière de la ville consécutive à l'homologation de sources situées hors de la commune, ce qui a entraîné une répartition de cette surtaxe. La société doit également maintenir le nom « Évian » sur le mélange qu'elle commercialise et il lui est interdit de commercialiser l'eau de sources situées hors de la commune hors de ce mélange.

L'indemnité compensatrice due à la ville est égale au montant total de contribution que paierait la SAEME aux autres communes sur le territoire desquelles elle prélève de l'eau si celles-ci appliquaient un taux identique à celui de la commune d'Évian-les-Bains. Dans son rapport de 2005, la chambre relevait que ce mode de calcul revient en définitive à accorder à la commune d'Évian-les-Bains une recette assise sur une ressource située en dehors de son territoire et à taxer deux fois un même prélèvement, pour le cas où les autres communes l'ont institué⁷³.

Le montage contractuel peut être compris comme voulant préserver le nom « Évian » : la société fait l'économie de coûteux frais de marketing attachés au lancement d'une nouvelle eau minérale et la ville se voit indemnisée de l'utilisation de son nom pour commercialiser de l'eau venant d'un autre territoire⁷⁴. Toutefois, la solution retenue apparaît en décalage avec son objet. La chambre invite la commune à clarifier le droit d'utilisation de son nom et les compensations financière qui y sont adossées dans le cadre du futur contrat.

Enfin, le contrôle de la chambre en date de 2010 avait mis en évidence que ce produit figurait au compte 768, qui est un compte de produits financiers, à priori inadapté à la nature de cette recette. La commune indique que l'indemnité compensatrice a été imputée à partir de 2011 au compte 751 avec la redevance et le loyer fixe, ce dont la chambre a pu s'assurer.

Le montant de cette indemnité s'élève à près de 1,3 M€ par an, indexation comprise.

5.5- Les retombées économiques des différentes branches du groupe au profit de la collectivité

Le rapport de la chambre régionale des comptes datant de 2010 et portant sur les exercices 2003 et suivants a notamment analysé la relation financière entre la commune et le groupe Danone. À cette occasion, la chambre avait relevé que la participation de la commune au capital de la société Danone était irrégulier. Elle avait donc invité la commune à procéder à la cession de ces titres. La commune a justifié de la vente de ses 616 actions, autorisée par délibération du 25 octobre 2010, par la production du bordereau d'écriture comptable.

5.5.1- Une assemblée délibérante peu informée

Les rapports d'orientations budgétaires (ROB) de la commune sont assez peu détaillés concernant les diverses recettes issues de la SAEME, alors qu'ils constituent près de 50 % de ses produits de gestion. En particulier, aucune agrégation des différentes sources de revenus

⁷³ La commune d'Évian-les-Bains n'a pas connaissance des éventuelles indemnités versées aux autres collectivités.

⁷⁴ Bien que la marque Évian soit la propriété de la SAEME, l'utilisation de ce nom pour commercialiser de l'eau issu d'autres communes pourrait être considéré comme une atteinte à cette dernière.

pour la commune n'est présentée. En 2017, le sujet n'a pas été évoqué. Il l'est à nouveau en 2018.

Le ROB 2020 indique que « les recettes des eaux d'Évian sont en progression de 3 %. Les produits des jeux sont en augmentation de 13 %. Ces recettes seront estimées avec prudence pour le budget 2020. Un écrêtement de 159 k€ viendra diminuer les produits des jeux dans le cadre de l'abattement supplémentaire pour dépenses à caractère immobilier dont bénéficie la SAS Évian Resort dans le cadre de la rénovation de ses bâtiments (hôtels et thermes). Les recettes devraient également subir une baisse à cause des travaux, estimée à 15 % ».

L'assemblée délibérante pourrait utilement être destinataire d'une information agrégée plus complète sur les différentes ressources issues de la SAEME et de ses filiales, explicitant notamment les différents mécanismes de financement, ainsi que sur le degré de dépendance financière de la commune vis-à-vis de cette société. Par ailleurs, la commission consultative des services publics locaux devra être consultée sur la concession du service public du casino lorsque la commune dépassera les 10 000 habitants.

5.5.2- Une dépendance de la commune vis-à-vis du groupe ?

Les recettes liées aux eaux minérales et au casino oscillent entre 12 M€ et 14 M€ par an. Elles proviennent en majorité des eaux minérales, et notamment de la redevance contractuelle et de la surtaxe sur les eaux minérales (7,2 M€ en 2014 ; 8,1 M€ en 2019).

Tableau 37 : Recettes liées à l'exploitation des eaux (SAEME) et du casino (Évian Resort)

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
751 - Redevances pour concessions, brevets, licences, marques, procédés, logiciels, droits et valeurs similaires	7 173 959	7 552 560	7 931 750	8 141 489	8 275 878	8 130 369
7354- Surtaxe sur les eaux minérales	2 528 141	2 403 996	2 397 587	2 413 406	2 310 406	2 115 569
Total SAEME	9 702 100	9 956 556	10 329 337	10 554 895	10 586 284	10 245 938
7362 – Taxes de séjour	10 733	29 763	54 855	115 365	133 041	125 174
7364- Prélèvements sur les produits des jeux	3 138 757	3 352 708	3 382 237	3 484 865	2 910 851	3 403 959
Total Évian Resort	3 149 490	3 382 471	3 437 092	3 600 230	3 043 892	3 529 133
Total général	12 851 590	13 339 027	13 766 429	14 155 125	13 630 176	13 775 071
Ratio sur les produits flexibles	60,0 %	57,0 %	57,3 %	60,2 %	60,6 %	57,9 %
Ratio sur les produits de gestion	49,9 %	49,4 %	51,0 %	52,1 %	52,3 %	50,5 %

Source : grands livres, comptes de gestion, retraitements CRC

Au total, la moitié des produits de gestion de la commune proviennent de la société anonyme des eaux minérales d'Évian et de ses filiales ce qui est très élevé. La dépendance financière de la commune atteint ainsi un degré élevé vis-à-vis de la société et de son principal contrat qui arrivera à échéance en 2027.

5.6- Conclusion intermédiaire : une réflexion à mener avant le renouvellement du contrat

Les relations contractuelles entre les parties ont été plutôt favorables à la commune qui n'a cependant pas protégé l'ensemble de ses intérêts, notamment concernant la gestion des thermes et la protection de son nom. Ces différents éléments devront être repensés à l'issue

du contrat actuel, en 2027. La perspective du renouvellement du contrat soulève en effet des questions juridiques et économiques fondamentales.

Il existe peu de jurisprudences récentes spécifiques sur les contrats de concessions des eaux minérales. Si le Conseil d'État a jugé que les sources d'eaux minérales relèvent du domaine privé des communes, car non affectées à l'utilité publique, les juridictions administratives ont été amenées à se prononcer sur des contrats de concession d'exploitation, de manière cohérente avec une jurisprudence ancienne de la Cour de cassation selon laquelle un tel contrat peut revêtir le caractère d'un bail, d'une concession de service public ou de travaux publics, suivant ses stipulations.

Des stipulations que la commune souhaitera intégrer au futur contrat dépendra sa nature juridique et la procédure de sa passation. Le préalable est donc la détermination, par la collectivité, de ses objectifs et des missions qu'elle souhaite confier à son cocontractant.

Le premier d'entre eux devrait être la séparation de l'exploitation des thermes de celle de la source d'eau minérale. Le contrat des thermes pourrait alors, de par ses caractéristiques, relever du droit des concessions de service, dès lors que l'exploitation de ce service expose réellement le concessionnaire à un risque économique. Conformément à la réglementation, la signature d'un tel contrat devrait être précédée d'une mise en concurrence, et sa durée limitée.

L'exploitation de la source d'eau minérale pourrait faire l'objet d'un contrat spécifique relevant de l'une ou l'autre des catégories prévues par la réglementation (bail ou concession), là encore selon les stipulations que la collectivité souhaitera intégrer dans le contrat. De la nature de ce contrat dépendra l'obligation de mise en concurrence ou la possibilité d'une négociation de gré à gré. Toutefois, même pour le cas où la concession serait privilégiée, la mise en concurrence pourrait être rendue inopérante par l'organisation actuelle de l'exploitation des eaux minérales. La commune n'est en effet propriétaire que d'une des sources tandis que la SAEME possède la marque commerciale, plusieurs sources, l'usine d'embouteillage et les réseaux d'adduction qui lui sont liés.

En tout état de cause, une remise à plat des conditions d'exploitation de la source appartenant à la commune apparaît nécessaire dans la perspective du nouveau contrat pour :

- ♦ analyser l'équilibre économique du futur contrat, s'agissant des investissements à réaliser, de la nature des biens, et de l'avantage économique retiré par le concessionnaire ;
- ♦ assurer la valorisation patrimoniale des biens de la collectivité, notamment, le cas échéant, par l'institution, une redevance pour l'utilisation du domaine dans toute son étendue (réseau, etc.)⁷⁵;
- ♦ clarifier l'utilisation et la valorisation du nom de la commune comme marque commerciale.

Les objectifs de la collectivité détermineront le caractère public ou privé du contrat. Indépendamment de la nature du contrat, la collectivité, la commune est invitée à privilégier une mise en concurrence ouverte pour préserver sa capacité de négociation.

La perspective de remise en concurrence du contrat de concession implique donc un important travail préparatoire pour préserver les intérêts de la collectivité, et lui permettre de valoriser à sa juste valeur la source présente sur son territoire ainsi que le nom qui y est associé.

⁷⁵ Les sources d'eau minérale font partie du domaine privé des personnes publiques (CE, 14 janv. 1998, n° 159220, Époux Fornwald : Rec. CE 1998, tables, p. 817). Conformément à l'article L. 2221-1 du code général de la propriété des personnes publiques, « *les personnes publiques (...) gèrent librement leur domaine privé selon les règles qui leur sont applicables* ». Ainsi, sauf disposition particulière et sous réserve de respecter le principe d'égalité, les collectivités territoriales déterminent librement les conditions d'occupation de leur domaine privé.

6- LA GESTION DE L'ÉCLAIRAGE PUBLIC

L'éclairage public consiste, d'une part, dans l'éclairage des voies et des lieux publics pour des raisons de sécurité, d'autre part, dans l'illumination de lieux, monuments et bâtiments du patrimoine culturel. Ces illuminations peuvent être permanentes, saisonnières ou encore liées à des manifestations particulières. Elles poursuivent des objectifs divers, comme la sécurité publique et l'attractivité touristique, et doivent dorénavant répondre à des impératifs économiques, afin de contribuer à la maîtrise des dépenses publiques, et environnementaux, afin de diminuer la consommation d'énergie et la pollution lumineuse.

6.1- Le cadre juridique

6.1.1- Une compétence relevant du pouvoir de police générale du maire

Dans le cadre de ses pouvoirs de police générale, il revient au maire d'assurer la mise en place, de l'entretien et du fonctionnement de l'éclairage public⁷⁶. Il n'existe pas d'obligation générale d'éclairage des voies publiques et des voies privées ouvertes à la circulation. Il incombe à la commune de définir avec précision les lieux pouvant recevoir un éclairage artificiel selon les usages et les règles de l'art. Ces règles concernent le dimensionnement adapté des installations lumineuses, dans le respect des normes en vigueur, notamment la norme NF/EN 13201⁷⁷.

Des prescriptions peuvent toutefois être imposées aux exploitants ou utilisateurs de certaines installations lumineuses afin de prévenir ou limiter les nuisances aux personnes et à l'environnement causées par les émissions de lumière artificielle et limiter les consommations d'énergie, sans toutefois compromettre les objectifs de sécurité publique décrits précédemment. Le code de l'environnement (articles L. 583-1 à 4) prévoit ainsi un encadrement de l'usage des installations d'éclairage extérieur.

6.1.2- Une gestion des équipements qui peut être transférée

Si la réglementation relative à l'éclairage des espaces publics relève du pouvoir de police générale du maire (et ne peut être à ce titre déléguée), la gestion des équipements peut être assurée par la commune ou transférée à un autre organisme. L'article L. 1321-9 du CGCT autorise à cette fin le transfert de la compétence d'éclairage public, qui peut être scindée en deux. Ainsi, « *lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale ou un syndicat mixte est compétent en matière d'éclairage public, les communes membres peuvent conserver la partie de la compétence relative aux travaux de maintenance sur le réseau d'éclairage public mis à disposition et dont elles sont propriétaires* ».

Lorsqu'une commune décide de transférer la gestion de son éclairage public à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou à un syndicat mixte, le transfert de la compétence entraîne en principe de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert (article L. 1321-1 du CGCT). La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition assume l'ensemble des obligations du propriétaire, elle possède tous pouvoirs de gestion, elle assure le renouvellement des biens mobiliers.

⁷⁶ Art. L. 2212-2 du CGCT.

⁷⁷ « *En tout premier lieu, la norme européenne NF EN 13201, révisée en 2015, fixe, pour tous les types de voies, les performances photométriques minimales à maintenir pour « voir et être vu » en toutes circonstances et sans lesquelles aucune situation d'éclairage ne pourrait être appréciée et comparée objectivement.* » (source : association française de l'électricité).

6.1.3- Une compétence partagée avec le syndicat des énergies et de l'aménagement numérique de la Haute-Savoie

La commune est adhérente au syndicat des énergies et de l'aménagement numérique de la Haute-Savoie (SYANE), syndicat mixte qui regroupe les communes de la Haute-Savoie et le département. Créé en 1950 pour assurer le développement et le renforcement des réseaux d'électricité en Haute-Savoie, le SYANE a progressivement élargi ses domaines d'intervention. Il est aujourd'hui doté de sept compétences : électricité - gaz - énergie - éclairage public - communications électroniques - Infrastructures de recharge pour véhicules électriques - réseaux publics de chaleur et de froid.

Concernant l'éclairage public, le SYANE réalise, pour les 226 communes lui ayant transféré la compétence, des travaux neufs ou de rénovation des installations d'éclairage public, des mises en valeur, par la lumière, de sites et de monuments, des diagnostics techniques et énergétiques, des stratégies lumière. Il peut également assurer, pour les communes qui le souhaitent, la gestion du patrimoine et la maintenance des installations. Le syndicat indique vouloir accompagner les communes vers un éclairage public maîtrisé et performant.

6.1.3.1- *Un transfert partiel de compétence qui complexifie la gestion*

La compétence du SYANE était initialement limitée aux opérations d'investissement (travaux de premier établissement, renforcement, extension et renouvellement des installations, etc.). Elle a été élargie en 2013 à la maintenance et au fonctionnement des installations d'éclairage public. Le transfert de la maintenance reste cependant une option au choix des adhérents, conformément au CGCT. Il revient donc aux communes de choisir entre les deux options prévues par les statuts du SYANE :

- ♦ option A (investissement) qui comprend le développement et le renouvellement des installations et réseaux d'éclairage extérieur, et en particulier : la maîtrise d'ouvrage de toutes les installations nouvelles (création — extension), de rénovation complète ou partielle et de mise en conformité des installations existantes ; les inventaires, diagnostics et toutes prestations d'études dans le cadre de l'exercice de cette maîtrise d'ouvrage, la passation et l'exécution des contrats afférents.
- ♦ option B (investissement et exploitation / maintenance) qui comprend : le développement et le renouvellement des installations et réseaux d'éclairage extérieur et l'exploitation des installations et réseaux d'éclairage extérieur.

La commune d'Évian-les-Bains a choisi de transférer la compétence optionnelle « *éclairage public* » au SYANE par délibération du 24 septembre 2007. Le SYANE ayant modifié ses statuts en 2013, la commune d'Évian-les-Bains a à nouveau délibéré (24 juillet 2013) afin d'acter du transfert de la compétence optionnelle « *éclairage public* » selon l'option A (investissement).

Cependant la commune indique avoir pu ponctuellement exercer la maîtrise d'ouvrage déléguée pour certains travaux d'investissement réalisés sur son territoire mais qui relèvent normalement du syndicat, sans être en mesure d'en donner le détail.

Si cette position a pu permettre à la collectivité un meilleur pilotage des opérations réalisées sur son territoire et est permise par les statuts du syndicat, elle limite considérablement l'intérêt, pour la collectivité, d'adhérer à la compétence « *éclairage public* » du SYANE. Par ailleurs, la commune indique que « *les travaux sont toujours à l'initiative de la commune et doivent faire l'objet d'un schéma directeur afin d'organiser leur planification afin d'entrer dans le plan de charge et budget du Syane* ».

Le syndicat n'apparaît donc pas en capacité d'exercer pleinement sa compétence sur les investissements de manière totalement autonome. En effet, la commune cofinance les

investissements par des participations spécifiques, et décide seule du vote de cette contribution. Le SYANE ne dispose donc que d'une marge de manœuvre partielle pour décider des travaux à réaliser. Il est donc possible de s'interroger sur l'intérêt de ce transfert, le syndicat apparaissant comme un simple prestataire de service pour la commune (ce qui est confirmé par le fait que la commune a conservé l'intégralité de ses réseaux).

L'organisation actuelle apparaît éloignée du principe de transfert de compétence organisé par le CGCT. La SYANE apparaît pourtant désormais comme un interlocuteur incontournable sur l'éclairage public, s'étant doté des moyens et compétences nécessaires. La commune pourrait donc envisager un transfert complet de sa compétence éclairage public.

6.1.3.2- *L'absence de mise à disposition des biens*

Le transfert de la compétence éclairage public au SYANE ne s'est pas accompagné de l'établissement des procès-verbaux de mise à disposition des biens prescrit par l'article L. 1321-1 du CGCT. Les écritures comptables qui devraient constater ces mises à disposition, et mettre ainsi à jour l'actif du SYANE, n'ont de fait pas été passées.

La commune d'Évian-les-Bains estime en effet que la connaissance des réseaux relève de sa compétence, avec « *prise en compte des recouvrements lorsque les travaux sur les réseaux sont sous leur maîtrise d'ouvrage* ». C'est la raison pour laquelle ils n'ont pas été mis à disposition du syndicat lors du transfert de compétences.

Le transfert de la compétence emportant nécessairement le transfert des biens, la chambre recommande à la commune d'organiser la mise à disposition des biens concourant à l'exercice de la compétence éclairage public auprès du SYANE.

6.2- **Le pilotage de l'éclairage public**

6.2.1- Le pilotage politique

Les personnes en charge des relations avec les citoyens sont le maire et l'adjoint aux affaires techniques. Le traitement des dysfonctionnements est réalisé via les signalements courriel/mail/téléphone. Ces anomalies sont intégrées sur l'outil SIG (système d'information géographique) qui permet également un suivi de la résolution des désordres. Il est prévu à terme la mise en place d'un outil collaboratif citoyen.

Lors des comités de quartiers, sont prises en compte les remontées des zones « noires » à résoudre, des passages piétons à renforcer, etc. La commune a indiqué recevoir régulièrement des plaintes relatives à des pannes sur le réseau d'éclairage et la lenteur de réalisation de certains travaux de réparation. Elle indique néanmoins ne pas avoir connu de contentieux relatif à l'éclairage public sur la période.

Les questions relatives à l'éclairage sont abordées en comité des affaires courantes, en commission technique et environnement et, le cas échéant, en conseils de quartiers.

6.2.2- Le pilotage technique et financier

La direction des services techniques (DST) de la commune d'Évian-les-Bains est en charge de l'urbanisme, des marchés publics, du nettoyage, de la voirie et de l'éclairage public. Elle regroupe cinq services, notamment le service voirie et réseaux divers (travaux, bureau d'étude, parc matériel), qui est en charge de l'éclairage public.

À la faveur de l'arrivée d'un nouveau directeur, une nouvelle organisation a été mise en place, devant permettre un meilleur suivi de l'éclairage public. Les effectifs en charge de l'éclairage public s'élèvent à cinq agents, mais sur des temps très partiels totalisant 0,3 ETP.

La collectivité ne dispose pas de document de suivi budgétaire ou financier de l'éclairage public.

6.2.3- La politique de l'éclairage public : une stratégie non formalisée mais un ensemble de pistes d'amélioration

La collectivité ne s'est pas dotée d'une délibération cadre ou d'un outil de planification dans le domaine de l'éclairage public.). Elle ne dispose pas non plus d'un arrêté organisant l'éclairage public ou l'éclairage des bâtiments privés.

Par ailleurs la commune d'Évian-les-Bains n'a pas développé de politique spécifique de mise en valeur des bâtiments publics remarquables (palais Lumière, hôtel de ville, etc.), malgré un patrimoine important et le caractère touristique de la commune. Les principaux bâtiments sont néanmoins éclairés, en particulier ceux situés en front de lac : casino, hôtel de ville et palais Lumière.

En 2004, elle a fait appel à un prestataire pour élaborer un plan lumière. Ce schéma directeur présente la stratégie d'éclairage en fonction de la typologie des voies, choix des types de matériel. Non mis en œuvre à l'époque, il reste selon la commune largement valable et pourrait être réactualisé dans l'avenir, pour servir de support à son projet d'approche globale de l'éclairage public.

Par ailleurs il n'y a pas eu de formalisation d'objectifs environnementaux. La commune ne s'est pas engagée dans le cadre de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ou de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Toutefois, selon la commune, plusieurs éléments sont pris en compte lors des projets et travaux mis en œuvre sans que cela ne soit formalisé : sensibilité à la lutte contre la pollution lumineuse, éclairage direct, choix de sources efficiente (pouvoir lumineux vis-à-vis de la puissance).

Par ailleurs la communauté de communes à laquelle appartient la commune d'Évian-les-Bains a élaboré son plan climat-air-énergie territorial (PCAET) qui devrait avoir des effets sur le territoire. La commune d'Évian envisage également le recours à un contrat de performance énergétique.

6.2.3.1- *Moduler et adapter l'éclairage*

L'arrêté du 27 décembre 2018 relatif à la prévention à la réduction et à la limitation des nuisances lumineuses fixe un certain nombre de prescriptions, en termes d'amplitude horaire, de puissance ou d'efficacité des dispositifs d'éclairage. Celles-ci entreront en vigueur progressivement de 2020 à 2025. Il revient au maire d'assurer le contrôle de leur respect pour ce qui concerne les dispositifs communaux.

En 2012, des travaux ont été réalisés à l'initiative de la commune, pour tester l'abaissement de puissance sur un secteur et des variateurs ont été posés sur trois coffrets. Aucune évaluation de ce dispositif expérimental n'a été réalisée à l'époque. Plus récemment, la commune a décidé de procéder à un abaissement général de l'éclairage public via des réducteurs de tension, de l'ordre de 25 % entre 23 h et 5 h. Désormais, le SYANE intègre systématiquement un abaissement de puissance sur les travaux neufs. S'agissant d'un simple abaissement de puissance et non d'une extinction, cette décision ne requiert pas d'arrêté du maire.

Des discussions ont été entamées en juin 2020 avec Enedis concernant l'opportunité de couper l'éclairage public entre minuit et 4 h du matin. Selon la commune, le projet est complexe à mettre en œuvre tant du point de vue technique que politique et n'a donc pas été concrétisé à ce jour.

L'ajustement de l'éclairage public est resté jusqu'ici ponctuel et sans approche globale. La commune a indiqué que la définition d'une politique globale de l'éclairage public sur laquelle elle entend réfléchir pour l'avenir intégrera bien évidemment la question de la pollution lumineuse, qui reste indissociable de celle de la maîtrise des consommations. Elle s'intégrera dans la rénovation du réseau qui apparaît nécessaire à grande échelle (mise au point d'un plan de rénovation des armoires avec installation d'horloges astronomiques permettant des abaissements de l'éclairage systématiques, prise en compte de la question de la modulation pour tous les travaux neufs réalisés par le SYANE, etc.).

La commune n'a donc pas entamé de démarches visant à répondre aux prescriptions de l'arrêté du 27 décembre 2018, qui impose des normes précises. La collectivité est invitée à s'y conformer dans le cadre de la nouvelle politique de l'éclairage public qu'elle entend déployer.

6.2.3.2- *Améliorer la qualité du service public : le projet de maintenance globale*

La qualité du service de l'éclairage public est une préoccupation ancienne de la commune d'Évian-les-Bains.

Les contrats de maintenance du réseau d'éclairage public reposaient, jusqu'en 2019, sur un système de maintenance curative (cf. infra). Le remplacement des équipements défectueux n'était ainsi réalisé qu'à la suite d'une panne, identifiée par les habitants ou les services de la ville. L'organisation d'une maintenance curative implique des indisponibilités régulières de certains équipements d'éclairage public, puisque ce sont les pannes qui génèrent les travaux, sans que ceux-ci ne puissent être anticipés ni organisés à l'avance. L'acceptabilité de ce type d'organisation n'apparaît aujourd'hui plus tenable pour la commune, qui souhaite faire passer au premier plan la qualité de service au citoyen en disposant d'un système assurant un meilleur service. Elle a donc souhaité recourir à un dispositif de maintenance préventive dans le cadre d'un nouveau marché conclu en 2019.

S'agissant d'une station touristique de renommée internationale, la commune souhaite que l'éclairage public concoure, au-delà du confort et de la sécurité des habitants, à la qualité d'accueil des visiteurs ainsi qu'à la mise en valeur de la ville et de son patrimoine. Pour autant, la commune n'a pas encore mis en œuvre une politique d'éclairage organisé de ses bâtiments remarquables (palais Lumière, hôtel de ville, etc.), bien que ceux-ci soient normalement éclairés.

6.2.3.3- *Intégrer le développement durable : le plan climat air énergie territorial*

Le plan climat air énergie territorial (PCAET) a été introduit par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, codifié à l'article L. 229-26 du code de l'environnement. Il s'agit d'un projet territorial de développement durable, à la fois stratégique et opérationnel, qui prend en compte l'ensemble de la problématique climat-air-énergie autour de plusieurs axes d'actions :

- ♦ la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) ;
- ♦ l'adaptation au changement climatique ;
- ♦ la sobriété énergétique ;
- ♦ la qualité de l'air ;
- ♦ le développement des énergies renouvelables.

Le contenu et les modalités d'élaboration du PCAET sont encadrés par les articles R. 229-51 à R. 229-56 du code de l'environnement.

La communauté de communes pays d'Évian - vallée d'Abondance (CCPEVA), à laquelle appartient la commune d'Évian-les-Bains, vient de finaliser un PCAET à l'échelle du territoire, adopté par délibération du 30 janvier 2020. Ce plan est décliné en axes stratégiques, qui comprennent notamment « *l'exemplarité de la collectivité sur son patrimoine et ses activités* » avec comme action l'amélioration du suivi et de la performance de l'éclairage public des communes. Ainsi, la fiche action correspondante prévoit que : « *Dans le cadre de la réduction des consommations énergétique, le SYANE accompagne les communes pour la réalisation d'un diagnostic énergétique de l'éclairage public et propose un plan d'action global de maîtrise de la consommation en maîtrisant les impacts sur la biodiversité* ».

Le contenu de la compétence éclairage public a été précisé au regard des dispositions de la loi du 17 août 2015 mentionnée supra : les nouveaux statuts de février 2018 habilite ainsi le SYANE à contribuer à l'élaboration des plans climat-air-énergie territoriaux sur les volets relatifs à la maîtrise de la consommation énergétique de l'éclairage public et de ses nuisances lumineuses, ainsi qu'à réaliser toute action visant au développement des réseaux d'éclairage public intelligents. C'est au syndicat qu'a été confiée cette mission dans la mesure où il a été identifié que les communes manquaient de moyens en interne.

Or les EPCI, qui sont les échelons coordonnateurs de droit commun pour l'élaboration et la mise en œuvre du PCAET, ne peuvent actuellement adhérer au SYANE⁷⁸.

La commune indique que le SYANE n'a pas été associé à l'élaboration du PCAET mais a été simplement informé de sa mise en œuvre. Elle précise que le contrat de performance énergétique qu'elle souhaite mettre en œuvre ainsi que des études en interne sur l'opportunité de l'extinction lumineuse constituent des moyens d'atteindre ces objectifs.

6.2.3.4- *Diminuer les consommations : le projet de contrat de performance énergétique*

La collectivité ne s'est pas fixée d'objectifs en matière de réduction de sa consommation d'énergie à ce jour et ne dispose d'aucune donnée en la matière. Depuis un an, un relevé périodique des consommations armoire par armoire a été mis en place, mais ces données n'ont pas encore fait l'objet d'une exploitation.

La commune indique cependant qu'« *une réflexion avec le SYANE est en cours sur la mise en place d'un contrat de performance énergétique⁷⁹ (CPE) avec au préalable la définition d'un schéma d'aménagement lumière* », qui présenterait la stratégie d'éclairage en fonction de la typologie des voies, choix des types de matériel, etc.

Ce contrat se substituerait au marché de maintenance actuel, avec des objectifs de performance. Il impliquerait un transfert de compétence complet.

La chambre ne peut qu'encourager cette démarche, dès lors que le partage des compétences sera bien défini et que les objectifs et indicateurs auront été précisément identifiés.

⁷⁸ Une procédure de révision statutaire, actée par délibération du comité syndical du 11 décembre 2019, était en cours afin de permettre aux EPCI à fiscalité propre d'adhérer au syndicat.

⁷⁹ Le contrat de performance énergétique est un partenariat entre un maître d'ouvrage et un opérateur permettant de fixer un objectif d'efficacité énergétique. Le code de la commande publique permet le recours à un marché global de performance associant l'exploitation ou la maintenance à la réalisation ou à la conception-réalisation de prestations afin de remplir des objectifs chiffrés de performance. Ces objectifs sont définis notamment en termes de niveau d'activité, de qualité de service, d'efficacité énergétique ou d'incidence écologique. Le marché global de performance comporte des engagements de performance mesurables (article L. 2171-3 du code de la commande publique).

6.3- Le réseau d'éclairage public

6.3.1- La parfaite connaissance des réseaux : un préalable nécessaire à toute décision

Les réseaux d'éclairage public sont constitués des luminaires et de leurs supports (candélabres, consoles) et de circuits d'alimentation (conducteurs aériens, câbles souterrains, accessoires) qui peuvent être soit indépendants du réseau de distribution publique d'électricité, soit faire partie de ce réseau. Un ensemble cohérent de candélabres est géré depuis une armoire, qui commande notamment la mise en route, la modulation et l'arrêt de l'éclairage. Une armoire ne commande pas nécessairement une seule rue ou une rue entière.

La parfaite connaissance du réseau est le préalable indispensable à la définition d'une politique en faveur de l'éclairage public. Le pilotage nécessite en effet des données précises et exhaustives afin d'être en mesure de définir des priorités d'intervention, des volumes financiers pour l'entretien et l'investissement dans le cadre d'une approche pluriannuelle ainsi que l'amortissement régulier de ces immobilisations. Par ailleurs, toute démarche en faveur de la maîtrise des consommations d'énergie et démarche environnementale nécessite également de connaître l'état précis du parc.

6.3.2- Le système d'information géographique, un service partagé

La commune d'Évian-les-Bains dispose d'un équipement opérationnel et du personnel nécessaire à la gestion de son système d'information géographique (SIG)⁸⁰. Celui-ci ne recouvre cependant que 80 % du réseau de la collectivité.

La création d'un service commun⁸¹ avec la communauté de communes a néanmoins été actée en 2016 (cf. convention) en vue de « *réaliser des économies d'échelle grâce à la mutualisation de leurs moyens* ».

À travers cette convention, la commune d'Évian-les-Bains s'engage à assurer la gestion de projet, fournir les moyens humains et techniques liés à son fonctionnement, assurer la coordination en partenariat avec la communauté de communes au sein d'un comité de pilotage et assurer le montage technique et administratif des dossiers ainsi que l'avance financière des frais occasionnés. En contrepartie, la communauté de communes s'engage à recruter un technicien SIG, fournir les informations nécessaires à la définition des besoins et au fonctionnement du SIG, participer à l'animation et au suivi du projet à travers la désignation d'un responsable et de référents métiers.

L'outil est interactif et partagé avec l'entreprise en charge de la maintenance. Il permet la traçabilité de ses interventions. La commune n'en contrôle cependant qu'un échantillon. À long terme, la commune envisage la possibilité pour les habitants de la ville de signaler eux-mêmes des pannes sur le réseau, à travers une application géolocalisée alimentant le SIG.

⁸⁰ Le système d'information géographique (SIG) est le système informatique permettant, à partir de diverses sources, de rassembler et d'organiser, de gérer, d'analyser et de combiner, d'élaborer et de présenter des informations localisées géographiquement, contribuant notamment à la gestion de l'espace (Source : Société française de photogrammétrie et télédétection, 1989).

⁸¹ Le service commun est un dispositif de mutualisation, mis en œuvre en dehors de compétences transférées, pour assurer des missions opérationnelles, fonctionnelles ou d'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'État. Il est prévu et encadré par l'article L. 5211-4-2 du CGCT.

6.3.3- Un réseau mal connu et peu évolutif

6.3.3.1- *Le périmètre de l'éclairage public*

La commune indique que l'ensemble de la voirie communale d'Évian-les-Bains dispose d'un éclairage public, soit près de 60 km de voies et 6,6 km pour 1 000 habitants ce qui apparaît dense⁸² et s'explique par les moyens importants consacrés par la commune à ses équipements publics.

La commune connaît son réseau de manière imparfaite. Près de 20 % du réseau n'est pas référencé en raison de l'imprécision et du caractère lacunaire des données issues du système d'information à l'heure actuelle. La commune indique avoir recouru à un marché de géoréférencement en 2011, dont elle n'a cependant pas été satisfaite, ce qui la conduit aujourd'hui à envisager une nouvelle consultation. Aucun travail complémentaire n'a en effet été conduit depuis le précédent marché.

Tableau 38 : Périmètre de l'éclairage public au 1^{er} janvier 2020

Données au 1 ^{er} janvier 2020	TOTAL (km)	Dont éclairé (km)	Nombre de candélabres	Nombre de points lumineux	Nombre de points lumineux par km de voies éclairées
Total de voirie :	61	61	2462	2730	45
<i>Dont voirie routière</i>	43.8	43.8	1830	2108	49
<i>Dont piste cyclable (exclusive)</i>	0	0	0	0	-
<i>Dont cheminement piéton</i>	8.6	8.6	410	430	50
<i>Dont voies privées ouvertes au public</i>	6.8	6.8	222	222	33
<i>Total (calcul CRC)</i>	59	59	2462	2760	47

Source : commune d'Évian-les-Bains

Concernant les parcs et jardins, la commune ne dispose pas de document détaillé des sites faisant l'objet d'un éclairage ou d'une mise en valeur nocturne permanente. La commune ne dispose pas non plus de document précisant les zones nécessitant un dispositif d'éclairage particulier (passages piétons, giratoires, rues piétonnes, débarcadère).

La chambre invite donc la commune d'Évian-les-Bains à poursuivre ses efforts de recensement de son réseau, indispensables à toute décision politique en matière d'éclairage public.

6.3.3.2- *L'infrastructure du réseau*

Le réseau communal est majoritairement enterré (à 71 % environ). La commune étend l'enfouissement des réseaux, réalisé à l'occasion de nouveaux travaux sur la voirie, sans pour autant avoir développé un programme spécifique.

Par ailleurs, environ 14 km soit 22 % du réseau total, est commun avec le réseau de distribution d'électricité. Il s'agit pour l'essentiel des parties non enfouies.

⁸² La moyenne nationale est de 5,2 km en 2017 pour les communes de plus de 500 habitants.

Tableau 39 : Typologie du réseau

Nature du réseau	En km	En % du réseau total
Réseau souterrain	km : +/-45 km	Environ 71 %
Réseau aérien	secteur haut pour partie +/-14km	Environ 22 %
Façade	rue nationale plus vieille ville +/- 3.5km	Environ 5 %
Total	62,5 km	98 %

Source : commune d'Évian

6.3.3.3- Un parc de supports et de luminaires vétuste

Le parc de supports de la commune est composé pour moitié de candélabres, dont l'âge moyen est de 25 ans. Le parc de luminaires a également un âge moyen de 25 ans.

Tableau 40 : Typologie des supports et des points lumineux au 1^{er} janvier 2020

Type de support Données au 1 ^{er} janvier 2020	Nombre d'équipements	En %	Nombre de points lumineux	En %
Candélabres*	1231	50,0 %	1421	51,9 %
Colonnes	4	0,2 %	4	0,1 %
Bornes	2	0,1 %	2	0,1 %
Poteaux béton	276	11,2 %	284	10,4 %
Poteaux bois	84	3,4 %	84	3,1 %
Façades	277	11,3 %	277	10,1 %
Encastrés	199	8,1 %	199	7,3 %
Plafonnier	18	0,7 %	18	0,7 %
Autre (fosse, non renseigné)	371	15,1 %	451	16,5 %
TOTAL	2462	100 %	2740	100 %

Source : commune d'Évian-les-Bains

La commune considère globalement que le parc est vétuste et que la stratégie de maintenance purement curative jusqu'à présent (cf. infra) conduit à un taux de panne important.

La collectivité ne dispose pas de données sur le nombre et la proportion des candélabres ne permettant pas un flux exclusif au sol (boules, etc.). Sur 2 600 sources, la commune dispose de 236 boules et fosses d'arbres soit environ 10 % des équipements, qui offrent une moins bonne performance en terme d'éclairage. La collectivité ne dispose pas de données sur le rendement des différents types de luminaire, c'est à dire le rapport entre le flux lumineux émis par le luminaire et le flux lumineux des lampes.

L'insuffisante connaissance de son réseau ne permet pas, à ce stade, à la collectivité de se mettre en conformité avec les normes de l'arrêté de décembre 2018 sur l'éclairage public (cf. § 6.2.3-).

6.3.3.4- Les sources lumineuses

L'interdiction de mise sur le marché des lampes à vapeur de mercure, à compter de 2015, par la directive européenne 2009/120/CE, a obligé les collectivités à trouver des solutions de remplacement. Deux technologies principales sont à leur disposition : les lampes à décharge de sodium « SHP », et les diodes électroluminescentes ou « LED ».

Sur demande de la chambre, la commune a transmis les données suivantes, qui n'apparaissent pas exhaustives du fait de l'incomplétude des données du SIG :

Tableau 41 : Type de source lumineuse

Type de source	Nombre	Type de source	Nombre
BALLON FLUORESCENT	234	ML (mixte mercure)	7
DIODES ECTROLUMINESCENTES	105	SHP (sodium haute pression)	2
FEUX A ECLATS	2	TUBES FLUORESCENTS	15
FLUO T26	3	VAPEUR DE MERCURE	1
IODURES METALLIQUES	778	VAPEUR DE SODIUM BASSE PRESSION	1
LAMPE COSMOPOLIS	10	VAPEUR DE SODIUM HAUTE PRESSION	1 388
LED	58	Non connu	41
Total général	2645	Points lumineux / km de voie éclairée	44

Source : détail éclairage public commune

La collectivité ne dispose pas de données concernant l'efficacité énergétique du réseau. Elle ne dispose pas de plan de renouvellement. Elle ne procède pas à un « relamping »⁸³ systématique, qui n'est pas non plus prévu dans le nouvel accord-cadre de maintenance préventive. D'après les données transmises, 234 ballons fluorescents sont encore installés sur le réseau communal, ce qui contrevient aux prescriptions de l'arrêté de décembre 2018 relatives à la lutte contre la pollution lumineuse. La collectivité ne s'est pas engagée dans un remplacement systématique de ses sources lumineuses par des leds, par défaut d'information suffisante lui permettant de s'assurer du niveau réel d'économies permis par ce type d'éclairage.

6.3.3.5- L'évolution du réseau

En début de période (vers 2012), la commune a procédé elle-même à certains travaux visant à réduire la puissance de l'éclairage public sur une partie de la nuit.

Depuis 2014, les travaux sur le réseau d'éclairage public ont été réalisés par le SYANE qui a conduit sept opérations sur la période.

Tableau 42 : Opérations réalisées sur l'éclairage public

Année de programme	Opération	Montant de la dépense en € TTC	Dont part communale en € TTC
2014	Place Bonnaz	111 630	76 150
2014	Avenue des Grottes Tr2	66 09	39 149
2015	Avenue des grottes Tr2 – complément	11 007	6 450
2015	Route du golf	63 018	37 328
2016	Carrefour Larringes-Royal	53 229	31 192
2016	Débarcadère ouest	52 618	36 069
2017	Chemin de la Croix de la mission	32 578	19 091
	Total	390 175	245 429

Source : commune d'Évian-les-Bains

Aucune opération nouvelle n'a été conduite depuis 2017. La commune l'explique par le fait qu'il n'y a pas de « projets planifiés/identifiés » alors même que le réseau apparaît peu efficace. Elle indique envisager un plan global de remise à plat de la gestion de son éclairage public, avant tous travaux d'envergure.

⁸³ Le « relamping » ou « relampage », est devenu, depuis la publication de la directive 2009/125/CE du Parlement européen et du conseil du 21 octobre 2009 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits liés à l'énergie, l'action de changer une ampoule énergivore (incandescente, halogène) par une ampoule plus économique (notamment des LED).

6.3.4- Un réseau peu efficace

6.3.4.1- Une qualité d'éclairage susceptible d'être améliorée

Le temps d'éclairage est estimé par la commune à environ 4 000 heures par an.

La commune a fait réaliser en 2017 une étude photométrique qui fait apparaître que la majorité des rues disposent d'un éclairage moyen non conforme au regard de la norme NF/EN 13201 régissant l'éclairage public (64 sur 119). L'éclairage n'y apparaît par ailleurs pas uniforme, c'est-à-dire présentant des « trous noirs » entre deux candélabres, sur l'essentiel du réseau (110 sur 119).

Tableau 43 : Étude sur l'éclairage des rues

Éclairage moyen	CONFORME	SOUS ECLAIREMENT	SURECLAIREMENT	Total général
Nombre de rues	55	17	47	119
Uniformité	ACCEPTABLE	CONFORME	NON CONFORME	Total général
Nombre de rues	8	1	110	119

Source : étude photométrique

6.3.4.2- Des armoires dans un état moyen

La collectivité a fait réaliser par EDF un diagnostic sur les armoires électriques⁸⁴ en février 2017 afin d'améliorer la connaissance de l'état du parc et de mieux maîtriser les consommations énergétiques et les coûts d'entretien⁸⁵.

Sur la commune d'Évian-les-Bains, le réseau d'éclairage public est piloté en principe par 77 armoires mais seules 67 armoires ont été identifiées. Dix armoires n'ont pas été intégrées dans l'étude car non trouvées, mixtes, dédiées à la signalisation lumineuse tricolore ou à des branchements événementiels.

S'agissant des 67 armoires identifiées, le parc éclairage public de la ville est constitué de :

- ♦ 63 armoires bénéficiant d'un contrat « éclairage public » ;
- ♦ 3 armoires sans contrat de fourniture d'électricité ;
- ♦ 1 armoire secondaire.

Sur les 67 armoires de l'étude, 6 sont considérées comme vétustes, 36 dans un état moyen et 18 en bon état. Le prestataire préconise des travaux d'un montant de 28 k€.

En outre, sur 51⁸⁶ armoires il a été constaté un décalage important entre les puissances souscrites et les puissances réelles. Une rectification des abonnements de puissance souscrite permettrait, selon le prestataire, un gain sur la puissance apparente estimé à 70 kVA soit 5 611 €/an (sur la base d'un abonnement annuel au « tarif bleu » éclairage public de 80,16 €/kVA). La collectivité est invitée à réviser ses contrats sans attendre.

⁸⁴ Un réseau d'éclairage public est constitué d'un coffret ou armoire électrique couplé à un réseau qui alimente un ensemble de lampes. Chaque armoire est associée à un compteur électrique, propriété d'EDF, qui mesure la quantité d'énergie utilisée (les kilowattheures), lorsque les lampes sont en fonctionnement. Le réseau d'éclairage doit suivre les recommandations de la Norme NFC 17-200, qui est à la fois un guide pour les concepteurs, une référence technique et un code de bonnes pratiques des règles de l'art en matière d'éclairage public.

⁸⁵ Source : diagnostic EDF pour tout ce paragraphe.

⁸⁶ Mesures impossibles sur trois armoires, armoire secondaire 48 raccordée à l'armoire principale 49, armoires 62 et 63 introuvables.

Tableau 44 : Puissances mesurées par EDF

Puissance Souscrite	Puissance apparente ⁸⁷ mesurée	Puissance active ⁸⁸ mesurée	Facteur de puissance moyen (cos φ)
389 kVA	382,6 kVA	293,2 kW	0,76

Source : rapport EDF

Sur les 67 armoires identifiées il existe plusieurs types de commande d'allumage :

- ♦ Relais ENEDIS ou « Top EDF » (50) ;
- ♦ Cellule + horloge (1) ;
- ♦ Horloge mécanique (1) ;
- ♦ Cellule photo électrique (6) ;
- ♦ Horloge astronomique (2)⁸⁹.

La collectivité a intégré le renouvellement des armoires dans la démarche globale du contrat de performance énergétique qu'elle entend mettre en œuvre. Pour les plus vétustes, des interventions « d'urgence » ont été commandées en 2020. Les interventions impératives sont estimées à 17 k€ HT. La commune n'a pas mis en place d'autre dispositif spécifique.

6.4- Les incidences budgétaires

6.4.1- Les dépenses et le suivi des marchés d'électricité

La consommation d'électricité liée à l'éclairage public représente en moyenne 32 % de la consommation totale d'électricité en 2017 au niveau national (état des lieux ADEME). L'ordonnateur a indiqué qu'un suivi pluriannuel des factures est réalisé avec contrôle des anomalies. Toutefois, la collectivité n'a pas été en mesure de fournir des données précises sur l'ensemble de la période. Sur la période, les dépenses d'éclairage ont augmenté alors que les consommations ont diminué du fait de l'évolution du prix du Kw/h, comme en atteste le tableau ci-dessous.

Tableau 45 : Évolution du coût du KWH

	EN KWH	EN €	PRIX MOYEN kw
2011	1 833 131	183 296	0,10 €
2013	1 589 648	180 097	0,11 €
2016	1 579 263	217 107	0,14 €
2019	1 302 140	195 613	0,15 €

Source : collectivité

Le secrétariat des services techniques assure le suivi des marchés électricité. Pour l'éclairage public, la collectivité bénéficie jusqu'à ce jour des tarifs réglementés (sites de puissance inférieure à 36kva). Pour les comptages supérieurs à 36 kVA la commune dispose d'un accord cadre à bons de commande avec EDF.

Enfin, par l'arrêté préfectoral du 16 avril 2015, le SYANE s'est doté d'une compétence relative à l'achat groupé d'énergie. La constitution d'un groupement de commandes a été déclarée

⁸⁷ Au courant apparent correspond une puissance apparente (S), exprimée en kVA (kilo-Volt-Ampères), qui est la somme vectorielle des puissances active et réactive (c'est l'énergie qui sert à créer les champs magnétiques des machines électriques sans lesquels le fonctionnement serait impossible). La puissance apparente est donc celle qu'EDF doit produire et transporter sur les réseaux pour faire fonctionner tous les équipements électriques.

⁸⁸ L'énergie active est l'énergie dite utile, celle qui est transformée par le récepteur sous forme de travail, de lumière, de chaleur, etc. À cette énergie correspond un courant actif, en phase avec la tension du réseau, et donc une puissance active, exprimée en kW.

⁸⁹ Pour sept armoires le type d'allumage n'est pas renseigné (armoires introuvables ou qui ne concernent pas l'éclairage public).

sans suite en 2018, car les tarifs proposés étaient similaires à ceux pratiqués dans le cadre d'achats dissociés. Le syndicat a proposé la création d'un nouveau groupement en 2018, auquel la collectivité a répondu favorablement afin de bénéficier d'une offre de marché au premier janvier 2021.

6.4.2- La maintenance

Dans le cadre de son adhésion au SYANE, la commune d'Évian-les-Bains a souhaité continuer à assurer la maintenance de son réseau d'éclairage public. Au cours de la période écoulée (jusqu'en 2019), elle n'a néanmoins pas défini de politique d'entretien ou plan pluriannuel de maintenance. C'est à l'occasion de la passation d'un nouveau contrat d'entretien en 2019 qu'une approche globale et préventive a été organisée. Elle n'a toutefois pu être mise en œuvre dans des conditions satisfaisantes au début du marché.

Alors que la commune avait proposé à certaines communes voisines (communes de Publier et Neuvecelle) la passation d'un contrat de maintenance commun de l'éclairage public, susceptible d'en simplifier la gestion et de générer des économies d'échelle, aucune mutualisation n'a été concrétisée à ce jour.

La commune dispose d'un suivi via son système d'information géographique (SIG) qui est partagé avec l'entreprise en charge de la maintenance, mais n'en assure le contrôle que par échantillonnage, sans pouvoir préciser dans quelles proportions ou si les résultats du contrôle sont satisfaisants.

6.4.2.1- Les contrats de maintenance : un fournisseur unique sur une longue période

Entre 2009 et 2019, la commune d'Évian-les-Bains a passé plusieurs marchés sous la forme d'accords-cadres relatifs à des travaux d'électricité et la fourniture d'équipements électriques. Tous ont été remportés par la Société Nouvelle R. Jacquier Électricité

En 2009, le maire a signé un accord-cadre d'électricité générale et maintenance (travaux) après une procédure d'appel d'offres ouvert⁹⁰ pour une durée de quatre ans. Ce contrat concerne tous les travaux relatifs à l'éclairage public et la signalisation lumineuse. L'objet essentiel de ces accords-cadres en matière d'éclairage public relevait de la maintenance curative, l'entreprise titulaire procédant aux réparations à la demande de la collectivité suivant un bordereau de prix.

En 2019, la commune a souhaité faire évoluer son dispositif de maintenance curative par une maintenance préventive permettant de garantir « *une meilleure organisation et efficacité de l'éclairage public* », et de remédier aux déficiences d'entretien constatées.

Ce dernier marché est différent des précédents marchés dans la mesure où il a pour objet d'assurer le fonctionnement régulier de l'éclairage public, le titulaire devant procéder, en temps voulu, à toutes vérifications utiles et à l'exécution de tous travaux d'exploitation, d'entretien de réparations et d'amélioration provisoires ou définitifs nécessaires⁹¹. En d'autres termes, selon la commune, il s'agit pour le titulaire d'assurer non seulement la maintenance curative à la demande du pouvoir adjudicateur, mais également la maintenance préventive de sa propre initiative.

⁹⁰ Publicité au JOUE et au BOAMP.

⁹¹ Suite à ses propres investigations pour la partie « G2 » (Gestion et contrôle de l'énergie) et à la demande de la collectivité par bon de commande pour la partie « G3 » (Entretien et maintenance curative).

La commune indique que, lors de la première année d'exécution, le titulaire n'a pas satisfait à ses obligations de maintenance préventive dans la mesure où ses équipes n'étaient pas suffisamment étoffées pour ce faire, ce à quoi il devait être remédié pour 2020.

Les règles de publicité et de mise en concurrence ont été respectées. Interrogée sur la faiblesse de la concurrence sur le marché, la commune a répondu que la situation géographique et la proximité de la Suisse ne permettent pas une concurrence importante. Cependant, les derniers accords-cadres passés, s'ils portaient de l'intention d'obtenir une meilleure efficacité de l'éclairage public, n'ont pas totalement répondu aux attentes dans la mesure où les stipulations contractuelles n'étaient pas suffisamment claires. La commune devrait prendre en considération ces lacunes lors de la passation des futurs contrats et en clarifier les stipulations.

6.4.2.2- Le coût de la maintenance

Les dépenses de maintenance s'élèvent en moyenne à un montant TTC de 53 k€ annuels entre 2010 et 2019. En conditions normales d'exécution du nouvel accord-cadre, ces dépenses devraient s'élever à 100 k€ HT à compter de 2020.

Tableau 46 : Dépenses de maintenance annuelles

Année	Coût entretien TTC	Année	Coût entretien TTC
2011	63 777	2016	43 069
2012	54 836	2017	34 629
2013	67 615	2018	62 862
2014	48 257	2019	56 788
2015	48 346	total	480 180
Coût lissé (par an) :		53 353,31	

Source : commune d'Évian-les-Bains

6.4.3- L'investissement

Les travaux ont été financés sur fonds propres avec subvention de 34 % du SYANE pour les travaux sous leur maîtrise d'ouvrage.

Tableau 47 : Travaux réalisés par le SYANE sur la période

	Réalisé 2013	Réalisé 2014	Réalisé 2015	Réalisé 2016	Réalisé 2017	Réalisé 2018	Réalisé 2019
= 21534 Réseaux d'électrification							
AVENUE DES GROTTES	213 765,00	0,00	150 748,00	0,00	0	0	0,00
BOULEVARD JEAN JAURES	0,00	0,00	0,00	29 824,88	0	0	0,00
ECLAIRAGE PUBLIC	11 461,47	0,00	0,00	0,00	0	47 082	22 830,66
LOCAUX ACTIVITES TOURISTIQUES	7 160,39	0,00	0,00	0,00	0	0	0,00
PLACE BONNAZ	0,00	201 806,13	0,00	8 278,47	0	0	0,00
SERVICE VRD	201 624,98	60 650,71	16 179,52	292 250,88	183 896	124 688	0,00
Total général	434 012	262 457	166 928	330 354	183 896	171 770	22 831

Source : comme d'Évian-les-Bains

La collectivité ne s'est pas fixé d'objectifs dans le cadre de la rénovation de l'éclairage public du débarcadère ouest. Elle a principalement recherché un niveau d'éclairage et une uniformité convenables pour la sécurité des usagers. En tout état de cause, les investissements réalisés ont fortement diminué sur la période et apparaissent insuffisants car ils n'ont pas permis de remédier aux nombreuses carences constatées dans la qualité du réseau et de l'éclairage délivré.

La collectivité ne dispose pas de données suffisamment précises permettant de réaliser l'analyse du coût annuel d'utilisation ou de dépréciation des équipements.

6.5- Conclusion intermédiaire

La commune dispose d'une connaissance non exhaustive de son réseau d'éclairage public. Le partage de compétences avec le syndicat des énergies et de l'aménagement numérique de la Haute-Savoie apparaît source de complexité, et n'est pas, dans sa configuration actuelle, de nature à permettre une gestion efficiente de l'éclairage public.

De plus, l'éclairage public ne fait pas l'objet d'une stratégie formalisée au niveau de la commune alors que le réseau est qualitativement peu efficient, et nécessite des travaux qui se font en définitive au fil de l'eau. Au-delà de sa dimension de service public, l'éclairage pourrait participer de la mise en valeur de cette commune très touristique. Les économies d'énergie ou le développement durable font partie des points de réflexion de la commune mais sans donner lieu à la définition d'objectifs formalisés, et précisément mis en œuvre.

La maintenance reste essentiellement curative malgré l'intention de la commune de mettre en place un système de prévention des pannes, qui ne s'est pas encore traduite dans les faits. La commune n'a donc pas encore optimisé le niveau de maintenance du réseau. Les investissements réalisés apparaissent insuffisants et n'ont pas non plus permis d'améliorer significativement la qualité du réseau sur la période.

Le préalable en est la parfaite connaissance du réseau qui permettra de définir un programme de modernisation et d'améliorer la qualité et l'efficacité du service. L'existence récente d'un PCAET intercommunal, d'un projet de schéma directeur communal et d'un projet de contrat de performance énergétique piloté par le SYANE, constituent des pistes pour la commune.

Il importe que la collectivité se saisisse des différents outils dont elle dispose aujourd'hui pour rattraper son retard d'investissement en la matière et définisse une stratégie globale afin d'améliorer la qualité du service au public.

7- ANNEXES

7.1- ANNEXE 1 : Analyse financière

Tableau 48 : Indemnités des élus sur la période

Fonction et plafond prévu par le CGCT	Délibération du 24 avril 2014	Délibération du 22 mai 2017	Délibération du 17 décembre 2018	Délibération du 11 juin 2020
Maire 55 %	- 43 % du traitement afférent à l'indice brut 1015 - Majoration de 15 % pour commune chef-lieu de canton - Majoration de 25 % pour station classée	- 49 % du traitement afférent à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique en vigueur - Majoration de 15 % pour commune chef-lieu de canton - Majoration de 25 % pour station classée	- 44,5 % du traitement afférent à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique en vigueur - Majoration de 15 % pour commune chef-lieu de canton - Majoration de 25 % pour station classée	- 44,5 % du traitement afférent à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique en vigueur - Majoration de 15 % pour commune chef-lieu de canton - Majoration de 25 % pour station classée
Adjoint(s) au maire ayant reçu délégation du maire 22 %	- 22 % du traitement afférent à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique en vigueur - Majoration de 15 % pour commune chef-lieu de canton - Majoration de 25 % pour station classée	- 22 % du traitement afférent à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique en vigueur - Majoration de 15 % pour commune chef-lieu de canton - Majoration de 25 % pour station classée	- 22 % du traitement afférent à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique en vigueur - Majoration de 15 % pour commune chef-lieu de canton - Majoration de 25 % pour station classée	- 21 % du traitement afférent à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique en vigueur - Majoration de 15 % pour commune chef-lieu de canton - Majoration de 25 % pour station classée
Conseiller(s) municipal(aux) ayant reçu délégation du maire Pas de plafond, montant inclus dans l'enveloppe globale	- 6 % du traitement afférent à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique en vigueur (2 conseillers municipaux)	- 6 % du traitement afférent à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique en vigueur	- 10,5 % (indemnité comprise dans l'enveloppe globale maire et adjoints)	- 5,7 % - Majoration de 15 % pour commune chef-lieu de canton - Majoration de 25 % pour station classée

Source : commune d'Évian-les-Bains

7.2- ANNEXE 2 : Les relations avec la société anonyme des eaux minérales d'Évian

Tableau 49 : Conventions conclues entre la ville d'Évian-les-Bains et la SAEME

Bail d'origine du 31 août 1892	Le bail est prévu pour une durée de 75 ans (soit jusqu'au 1 ^{er} octobre 1977)
Convention du 28 décembre 1909	Cession des droits d'exploitation du casino par la SAEME
Convention du 23 novembre 1911	Fixe les obligations de la société du casino
Convention du 13 mai 1932	Révision du loyer des sources et du casino
Convention du 8 juin 1942	Acquisition par la commune du « Grand Hôtel d'Évian » grâce à un prêt de la SAEME, à charge pour elle de procéder à la démolition des bâtiments édifiés sur la parcelle, parcelle que la commune s'engage à revendre à une société désignée par la SAEME. Cette dernière s'engage à aménager la propriété en parc thermal et d'y édifier une nouvelle buvette
Convention du 1 ^{er} octobre 1952	Donne un délai à la SAEME pour exécuter la buvette prévue à la convention de 1942. Transfert de l'usine d'embouteillage à la gare, construction de logements ouvriers par la SAEME
Convention du 3 décembre 1957	Extension de l'usine d'embouteillage à la gare
Convention du 15 avril 1966	Transfert de l'usine d'embouteillage sur la plaine d'Amphion. La SAEME s'engage à entreprendre la reconversion de l'usine de la gare et à y maintenir de l'emploi, maintenir à Évian-les-Bains le centre de ses activités concernant l'eau minérale, effectuer les démarches pour obtenir le classement de certaines sources, développer la station thermale. En contrepartie, le bail est prolongé de 50 ans à partir de la date d'expiration prévue, soit jusqu'au 1 ^{er} octobre 2027
Convention du 16 novembre 1971	Prise d'acte de la nouvelle affectation de l'usine de la gare
Convention des 18 et 29 mai 1972	Modification du calcul de la redevance. Réitération de l'engagement de la SAEME de réhabiliter l'ancienne usine. Accord sur des travaux devant être effectués sur certaines sources
Convention du 31 juillet 1981	Clarification de certaines stipulations contractuelles financières suite à un litige. Modification du calcul de la redevance. La SAEME s'engage à réaliser des travaux sur le casino et sur les thermes.
Convention du 10 décembre 1990	Reprise par la commune de réseaux d'eau potable de la société se trouvant sur son territoire et raccordement à son propre réseau
Convention du 21 décembre 1993	La commune donne son autorisation à la SAEME de procéder au mélange de nouvelles sources avec les sources municipales autorisées, la SAEME s'engageant à maintenir le nom « Évian » sur le mélange commercialisé
Convention du 2 juin 1995	Révision du mode de calcul de l'indexation des redevances conventionnelles
Convention du 10 octobre 1996	Prorogation de la validité de l'accord donné par la ville concernant les droits que tient la SAEME à toutes opérations de restructuration qui interviendraient à l'intérieur du groupe Danone
Convention du 8 décembre 1997	Les parties prennent acte de la résiliation anticipée de la concession d'exploitation du casino municipal et du bail des immeubles
Convention de mandat du 11 février 2002	La ville d'Évian-les-Bains donne mandat à la SAEME pour déposer une demande de déclaration d'intérêt public avec extension du périmètre de protection

Source : commune d'Évian-les-Bains

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