

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE NÉRIS-LES-BAINS (Département de l'Allier)

Exercices 2018 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 16 mai 2024.

AVANT-PROPOS

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Nérès-Les-Bains pour les exercices 2018 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 12 juin 2023 adressée à M. Alain Chapy, maire de la commune de Nérès-Les-Bains depuis 2017.

L'entretien de fin d'instruction, prévu par l'article L. 243-1, al. 1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 20 novembre 2023 avec M. Chapy.

Le rapport d'observations provisoires a été notifié au maire de Nérès-les-Bains par courrier en date du 16 février 2024.

Après avoir examiné les réponses aux observations provisoires, la chambre a arrêté le 16 mai 2024 ses observations définitives, objet du présent rapport.

TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE.....	3
RECOMMANDATIONS.....	6
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....	7
1.1 Territoire et population.....	7
1.2 La gouvernance	8
1.2.1 Le fonctionnement du conseil municipal et le régime des délégations.....	8
1.2.2 L'attribution des indemnités de fonctions aux élus.....	9
1.2.3 Les déplacements nécessités par l'exécution d'un mandat spécial	10
1.2.4 L'organisation interne	10
2 STRATÉGIE ET OPÉRATIONS LIÉES AU THERMALISME.....	11
2.1 Panorama du thermalisme	11
2.1.1 Le thermalisme en France	11
2.1.2 Le thermalisme en région Auvergne Rhône Alpes	12
2.1.3 L'activité thermale à Nérès-les Bains	13
2.2 La fin de la délégation et la décision de vendre les thermes	14
2.2.1 Les difficultés rencontrées	14
2.2.2 La déchéance de la délégation de service public.....	15
2.2.3 La décision de céder le domaine thermal	17
2.3 L'exploitation des thermes depuis le 1 ^{er} juillet 2022	17
2.3.1 Les conventions d'occupation signées avec le nouvel exploitant.....	18
2.3.2 L'absence de mise en concurrence.....	19
2.3.3 Une exploitation des thermes sous la seule responsabilité de la commune	20
2.4 Les enjeux environnementaux à maîtriser avant la cession	21
2.4.1 La maîtrise du périmètre d'émergence de la source César.....	21
2.4.2 La résorption du dôme thermique du puits de la croix.....	22
2.4.3 Les rejets dans le milieu naturel de l'eau exploitée	22
2.5 L'engagement de la procédure de cession du domaine thermal.....	23
2.5.1 L'échec d'une première tentative de cession	23
2.5.2 La question du régime de domanialité de la source et des équipements.....	24
2.5.3 La fragilité juridique du déclassement préparatoire à la vente du patrimoine thermal	26
3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	28
3.1 L'organisation de la fonction de gestion des ressources humaines.....	28

3.2 Le temps de travail	28
3.2.1 La durée annuelle du temps de travail.....	29
3.2.2 Les heures supplémentaires et les astreintes	29
3.3 Le régime indemnitaire	30
3.4 Le congé spécial de l'ancienne DGS.....	31
3.5 Le cumul d'activités du responsable du service environnement et cadre de vie	33
3.5.1 Rappel du cadre légal	33
3.5.2 La situation du responsable environnement et cadre de vie.....	34
3.6 Les logements des agents de la commune.....	35
4 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE	37
4.1 L'organisation de la fonction	37
4.2 L'information du conseil municipal et des administrés	38
4.3 La qualité du pilotage budgétaire	38
4.4 La fiabilité des comptes.....	39
4.4.1 L'inventaire du patrimoine.....	40
4.4.2 La question des biens du domaine thermal	40
4.4.3 Les amortissements	41
4.4.4 Les provisions	41
5 LA SITUATION FINANCIÈRE	42
5.1 La formation de l'autofinancement	43
5.1.1 L'évolution des produits de gestion	43
5.1.2 L'évolution des charges de gestion	45
5.1.3 La capacité d'autofinancement.....	46
5.2 Le financement des investissements.....	47
5.3 L'analyse bilancielle.....	49
5.3.1 L'endettement consolidé	49
5.3.2 Les engagements financiers liés aux thermes	50
5.3.3 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.....	52
6 LA COMMANDE PUBLIQUE	53
6.1 L'organisation générale de la fonction.....	53
6.2 L'examen des procédures de passation des marchés et l'effectivité de la mise en concurrence	54
6.2.1 Les travaux de mise en sécurité et la rénovation des bâtiments des thermes	55
6.2.2 La rénovation des toitures et terrasses de l'école maternelle	56
6.2.3 Les travaux de rénovation de la piscine municipale	56
ANNEXES.....	58

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Nérès-les-Bains pour les exercices 2018 et suivants. Les contrôles ont porté sur la stratégie et les opérations liées au thermalisme, la gestion des ressources humaines, la commande publique ainsi que la situation financière et la question de la gestion budgétaire et comptable.

Commune de 2 664 habitants située au sud-est de Montluçon, Nérès-les-Bains est la deuxième ville de la communauté de communes Commentry, Montmarault, Nérès Communauté.

Station touristique classée ville « 3 fleurs », elle présente une activité thermique importante, qui génère plus de 116 emplois directs et indirects et près de 6,6 M€ de dépenses de consommation sur le territoire.

Une activité thermique coûteuse pour la commune

L'activité thermique de la station de Nérès-les-Bains rencontre des difficultés depuis plus de dix ans. Ainsi trois accidents sérieux dus à une contamination des eaux thermales par des bactéries ont été dénombrés en 2012 (un mois de fermeture), en 2013 (sept mois de fermeture) et en 2020-2021 (huit mois de fermeture).

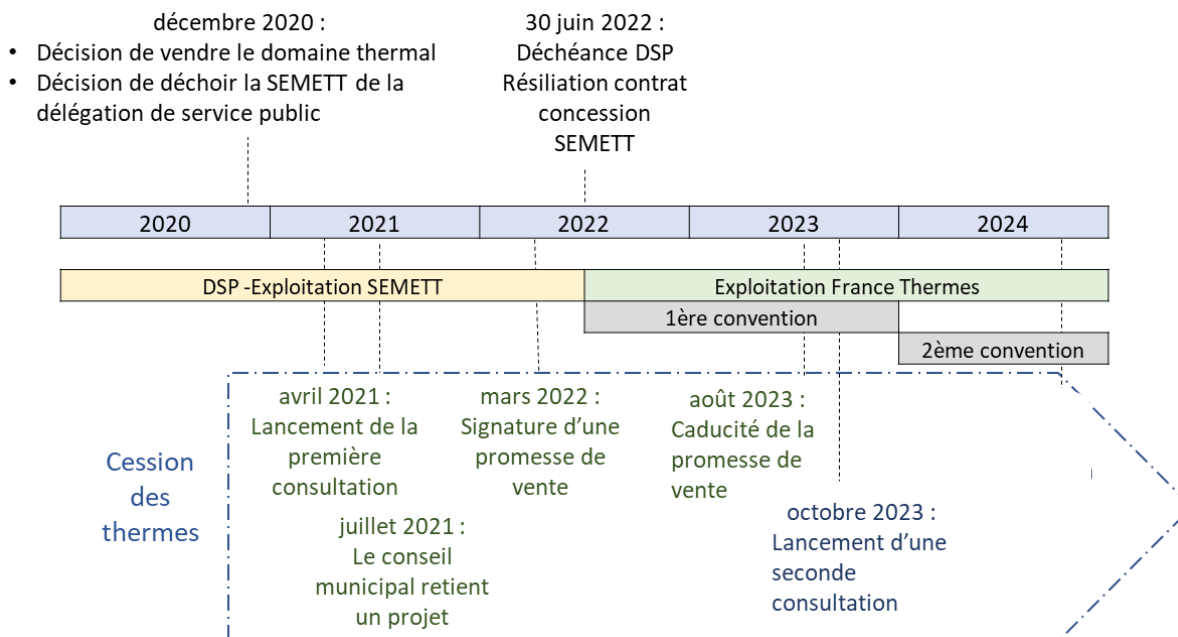
Ces incidents sont le résultat d'un manque d'entretien des thermes. De ce fait, la commune a décidé de déchoir la SEMETT, société d'exploitation des thermes, de la délégation de service public qui courait depuis 1991. Dans le même temps, elle a engagé en 2020 les démarches en vue de céder son domaine thermal.

Mais, en mai 2024, la commune demeure encore propriétaire du domaine thermal, le premier projet de cession ayant échoué avec la rupture de la promesse de vente, sans que le signataire n'ait justifié du motif invoqué pour se désengager et s'exonérer des pénalités encourues en cas de dédite.

Ainsi, la commune continuait de porter l'activité thermique et la responsabilité de l'exploitation en vertu de l'autorisation préfectorale délivrée à son bénéfice en novembre 2018. À ce titre, en plus de la conduite des travaux indispensables à la préservation de la situation sanitaire exigée par l'exercice d'une activité thermique, il lui incombe aussi de mettre en conformité le traitement des eaux usées de l'établissement.

Depuis le 1^{er} juillet 2022, l'activité se poursuit dans le cadre d'une solution temporaire d'exploitation, mise en place dans l'urgence, qui s'avère coûteuse pour la commune.

Les principales étapes de mise en œuvre de la stratégie thermique

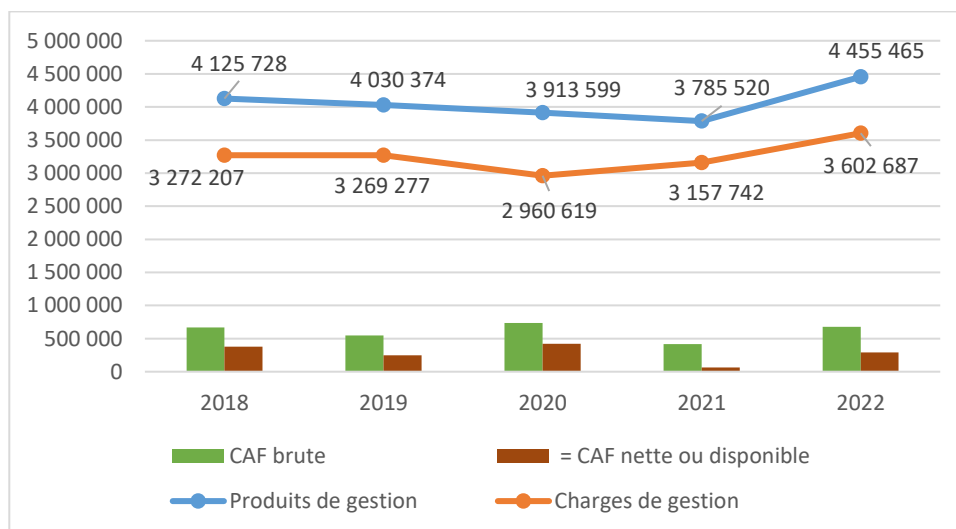


Une situation financière dégradée

La commune présente des montants de charges et de produits près de deux fois supérieurs aux communes de même strate démographique avec des recettes alimentées par l'activité thermique et touristique et un niveau élevé de service rendu.

Malgré l'effort de maîtrise des charges de fonctionnement, la commune de Nérès-les-Bains connaît une situation financière dégradée. Les taux de fiscalité locale, bien supérieurs à ceux des communes de même catégorie, limitent les marges de manœuvre de la commune, les recettes de fonctionnement fluctuant au gré des périodes de dynamisme ou de retrait de l'activité touristique et thermique.

L'évolution de la capacité d'autofinancement



Dans un tel contexte, avec une capacité d'autofinancement nette de la commune quasiment nulle, la prise en charge des travaux des thermes pour le compte de la SEMETT puis le lancement du programme de la piscine, sans étude d'impact approfondie, ont nécessité de faire appel à la ressource d'emprunt en 2021.

Le retard pris dans la cession des thermes contribue à accentuer les tensions financières : à un niveau de dette très supérieur à celui observé en moyenne par les communes comparables, s'ajoute une dette latente de près de 5,3 M€ correspondant à la valorisation des biens de la SEMETT revenus à la commune au 1^{er} juillet 2022, dont la commune ne s'est toujours pas acquittée en l'attente de la perception du prix de vente des thermes. En pis-aller, la commune a dû consentir des avances en compte courant à la SEMETT, privée de toute source de revenus mais devant encore honorer ses engagements jusqu'à sa mise en liquidation. Ces avances n'ont donné lieu ni à autorisation de principe du conseil municipal, ni à convention entre les deux parties prenantes (société et commune).

Une gestion perfectible

S'agissant de la gestion des ressources humaines, la commune doit s'attacher à préciser l'organisation du temps de travail des agents (autorisations d'absence et des heures supplémentaires), et veiller à contrôler effectivement les conditions d'exercice des activités accessoires de ses agents. Elle doit aussi remettre de l'ordre dans les concessions de logement.

S'agissant de la commande publique, l'examen de plusieurs dossiers de marchés a mis en lumière des insuffisances dans l'organisation de la mise en concurrence avec, notamment, des délais de réponse excessivement courts impartis aux entreprises candidates ou des pratiques permettant de privilégier les opérateurs locaux.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Fixer, par délibération, les limites de toutes les délégations consenties au maire en application des dispositions de l'article L. 2122-22 du CGCT.

Recommandation n° 2. : Dissocier les services du CCAS de ceux de la commune, et établir une convention afin de préciser l'étendue des concours apportés par la commune.

Recommandation n° 3. : Mettre en conformité le traitement sanitaire des eaux thermales usées.

Recommandation n° 4. : Exiger les justificatifs afférents aux conditions suspensives et mettre en œuvre, le cas échéant, les stipulations de la promesse de vente concernant les pénalités de rupture.

Recommandation n° 5. : Préciser l'organisation du temps de travail, en délibérant sur les autorisations d'absence et sur la liste des postes ouvrant droit à l'accomplissement d'heures supplémentaires.

Recommandation n° 6. : Exiger la production des documents prévus par l'autorisation de cumul d'activités et conditionner la reconduction annuelle au respect des termes de cette autorisation.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

1.1 Territoire et population

Néris-les-Bains est une commune située à 6 km au sud-est de Montluçon, dans le département de l'Allier, qui appartient au ressort de la région Auvergne-Rhône-Alpes. Desservie par l'autoroute A71, elle compte 2 664 habitants au 1^{er} janvier 2022 contre 4 595 habitants en 1954. Appartenant à un département vieillissant, en secteur rural peu dense et en déprise démographique, Néris-les-Bains en présente les principales caractéristiques : la part des plus de 60 ans atteignait 41,9 % en 2019 contre 34,1 % en 2008 ; 44 % des plus de 15 ans étaient en activité, alors que la part des retraités s'élevait à 43,2 % et celle des autres personnes sans activité à 12,8 %. Pour autant les indicateurs socio-économiques de la commune (source INSEE 2019) se caractérisent par un taux de chômage légèrement plus élevé que la moyenne nationale (10,8 % contre 8,4 % pour la moyenne nationale).

Classée station de tourisme, elle est également labellisée en tant que station touristique verte de vacances et de ville fleurie¹, et est classée parmi les plus beaux détours de France. Forte d'une activité thermale sur huit mois de l'année, avec une fréquentation de quelque 7 000 curistes en 2019, la commune dispose d'un casino, d'un théâtre Belle Époque, d'un lieu de séminaire dénommé « Pavillon du Lac » et d'un musée gallo-romain ; elle présente une offre d'hébergement diversifiée (deux hôtels, deux campings, 509 meublés) comportant 2 630 lits en 2021.

Deuxième ville de la communauté de communes de Commentry-Montmarault-Néris Communauté (33 communes, 25 772 habitants), Néris-Les-Bains est représentée au sein de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) par cinq élus, sur un total de cinquante-cinq. Créé au 1^{er} janvier 2017, l'établissement intercommunal assume en particulier l'aménagement de l'espace et le développement économique, les aires d'accueil des gens du voyage, les déchets, ou encore la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, au titre des compétences obligatoires. Il intervient également en matière de mise en valeur de l'environnement, de politique du logement et du cadre de vie, d'éclairage public, et de voirie d'intérêt communautaire, domaines d'intervention qui impactent particulièrement une commune touristique comme Néris. L'EPCI exerce les compétences petite enfance et enfance (à l'exception des temps périscolaires après l'école) et depuis 2019, celle de « promotion du tourisme »².

Néris-les-Bains s'est engagée le 19 décembre 2022 dans le programme des « Petites Villes de Demain »³ en partenariat avec l'État et la communauté de communes, avec l'ambition de revitaliser la ville en agissant sur l'habitat et le cadre de vie.

¹ 3 fleurs.

² Le conseil en a décidé ainsi par délibération du 23/10/2019.

³ Le programme national « Petites villes de demain », lancé en octobre 2020, vise à améliorer les conditions de vie des habitants des petites communes et des territoires alentours, en renforçant les moyens des élus des villes et leurs intercommunalités de moins de 20 000 habitants exerçant des fonctions de centralités pour bâtir et concrétiser les moyens de concrétiser leurs projets de territoire jusqu'à 2026.

Tableau n° 1 : Principales données organisationnelles et financières – Exercice 2022

Recettes de fonctionnement (1)	4 941 291 €	Recettes d'investissement	1 336 886 €
Dépenses de fonctionnement (2)	4 289 417 €	Dépenses d'investissement	2 594 848 €
dont charges de personnel	1 252 029 €		
Résultat de fonctionnement (1-2)	651 874 €	Effectifs (ETP)	50,41

Sources : compte de gestion 2022

1.2 La gouvernance

1.2.1 Le fonctionnement du conseil municipal et le régime des délégations

L'installation du conseil municipal et l'élection du maire et des adjoints ont eu lieu le 27 mai 2020. L'assemblée délibérante s'est réunie durant la période de contrôle de 6 à 9 fois l'an, selon une périodicité respectueuse des dispositions de l'article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui impose un minimum d'une réunion par trimestre.

Le règlement intérieur a été adopté par une délibération en date du 14 décembre 2020⁴.

Le conseil a donné délégation au maire le 10 juin 2020 sans que les limites de certaines délégations ne soient clairement précisées. Il en va ainsi de la fixation des tarifs des droits de voiries, de stationnement, de dépôt temporaire sur les voies et autres lieux publics, de l'exercice du droit de préemption ou encore de celui du droit de priorité prévu à l'article L.214-1-1 du code de l'urbanisme.

La chambre rappelle que les délégations consenties au maire, prises en application de l'article L. 2122-22 du CGCT doivent impérativement s'inscrire dans les limites définies par le conseil, faute de quoi le juge administratif peut annuler les décisions prises sur la base de délégations jugées imprécises⁵.

Recommandation n° 1. : Fixer, par délibération, les limites de toutes les délégations consenties au maire en application des dispositions de l'article L. 2122-22 du CGCT.

⁴ En application des dispositions de l'article L. 2121-8 du CGCT qui dispose que « Dans les communes de 1 000 habitants et plus, le conseil municipal établit son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation. »

⁵ CE 12 mars 1975 commune des Loges-Margueron rqn°93.349 et CE, 25 février 1998, commune de Colombes, n° 157347, jugement du TA de Lyon du 22/11/2000 N° 9603006 inédit -recueil Lebon.

1.2.2 L'attribution des indemnités de fonctions aux élus

En application des articles L. 2123-20 et suivants du code général des collectivités territoriales, la collectivité a délibéré sur le montant des indemnités de fonctions du maire, des adjoints et des conseillers municipaux par délibération du 27 mai 2020.

L'article R. 2123-23 du même code ouvre la possibilité de majorer les indemnités de 50% dans les communes classées stations de tourisme et comptant moins de 5 000 habitants, catégorie à laquelle appartient Nérès-les-Bains.

Dans cette hypothèse, il est prévu que les indemnités des élus se votent en deux temps. Dans un premier temps, l'assemblée délibérante doit voter les indemnités de fonction qui ne doivent pas excéder l'enveloppe globale calculée sur la base des taux maximum applicables au maire et aux adjoints en exercice. C'est dans le cadre de cette enveloppe qu'elle décide la répartition des indemnités du maire, des adjoints, des conseillers délégués et des conseillers municipaux, par référence à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. Dans un second temps, et si elle y consent, l'assemblée délibérante se détermine sur les majorations, sur la base des taux des indemnités de fonction avant majoration précédemment arrêtés, ce second vote étant impérativement distinct du premier ainsi qu'en dispose l'article L. 2123-22 du CGCT (même si les deux décisions peuvent intervenir au cours de la même séance).

En l'espèce, le conseil municipal a décidé de majorer les indemnités de fonctions des élus, mais ne s'est livré qu'à un seul vote, adoptant une délibération unique pour déterminer les indemnités des élus pour le mandat en cours, en méconnaissance donc de la réglementation en vigueur. Au surplus, ladite délibération n'indique pas clairement le nombre de conseillers municipaux délégués bénéficiaires d'indemnités, donnée qui influe sur le respect de l'enveloppe globale (correspondant au niveau plafond, avant majoration). L'absence d'une telle information ne permet pas de s'assurer du respect des plafonds légaux en vigueur.

Tableau n° 2 : Les indemnités brutes mensuelles des élus en juillet 2023 (en €)

Fonctions	Plafond avant majoration	Plafond après majoration	Montant versé
Maire	2 108,33	3 162,49	2 880,55
Adjoints (6)	809,01	1 213,52	1 103,19
Conseillers délégués (2)	245,15	367,73	367,72
TOTAL		10 443,59	10 235,13

Sources : délibération du 27 mai 2020 - bulletins de payes de juillet 2023

Depuis 2019⁶, la loi prévoit une information annuelle obligatoire du conseil municipal portant sur l'ensemble des indemnités de fonctions perçues par les élus municipaux, exprimées en euros. Cette prescription légale se révélant ignorée à Nérès-les-Bains depuis 2020, la chambre invite le maire à s'y conformer et à veiller à assurer l'information de l'assemblée délibérante avant l'examen du prochain budget.

⁶ Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique modifiant le code général des collectivités territoriales : article L. 2123-24-1-1.

1.2.3 Les déplacements nécessités par l'exécution d'un mandat spécial

Les élus locaux, hors le cas du maire qui peut prétendre à des frais de représentation sur le fondement de l'article L. 2123-19 du CGCT, ont droit au remboursement de frais exposés dans le cadre de leurs fonctions, sous certaines conditions :

- du remboursement des frais de déplacement nécessités par l'exécution d'un mandat spécial (article L. 2123-18 alinéa 4) pris en charge dans les conditions fixées à l'article à l'article R.2123-22-1 du code général des collectivités territoriales ;
- au titre du remboursement des frais de déplacement exposés dans le cadre de réunions tenues hors du territoire, dans lesquelles les élus représentent la commune ès qualité (article L. 2123-18-1 du CGCT), pris en charge dans les conditions fixées aux articles R. 2123-22-1 alinéa 2 et R. 2123-22-2 dudit code ;
- au titre du remboursement des frais exposés à l'occasion de la formation (article R. 2123-13 du CGCT).

Le contrôle des mandaterments de dépenses relatifs aux remboursements de frais de missions des élus met en lumière l'absence d'autorisation du conseil municipal dans le cas de déplacements d'élus relevant de l'exécution d'un mandat spécial. Le remboursement est intervenu sur la base de simple ordre de mission délivrés aux élus concernés, signés du maire ou du 1^{er} adjoint, en méconnaissance donc de la réglementation en vigueur.

L'attention de la collectivité est attirée sur la nécessité de délibérer pour déterminer les déplacements relevant d'un mandat spécial, ces derniers devant être justifiés par un intérêt local.

1.2.4 L'organisation interne

Les services de la commune de Nérès-les-Bains, placés sous l'autorité de la directrice générale des services, sont répartis en cinq services : administration ; bâtiments ; environnement et cadre de vie ; jeunesse et sport ; culture animation.

L'effectif a peu évolué durant la période sous revue. Au 31 décembre 2022, la commune disposait de 50,41 emplois équivalents temps plein (dont 44,91 ETP en catégorie C), contre 51,08 ETP au total en 2018.

Le centre communal d'action sociale apparaît dans l'organigramme, comme constituant un service de la commune placé sous la responsabilité de la directrice générale des services

Or, pour toute commune de 1 500 habitants et plus, le CCAS est un établissement public administratif communal doté de la personnalité morale, distinct de la commune (art. L. 123-4 du code de l'action sociale et des familles). Il dispose d'un conseil d'administration, d'un budget autonome, de biens et d'un personnel propre. Dès lors, le CCAS ne peut relever administrativement de la directrice générale des services de la commune. Cette autonomie juridique n'interdit pas la mise en place de dispositif de mutualisations entre commune et CCAS, dans le cadre de conventions qui en déterminent les conditions.

Dans le cadre de la contradiction, le maire a fait état d'une réorganisation du CCAS, en cours, devant donner lieu à la conclusion d'une nouvelle convention qui sera soumise à l'approbation des assemblées délibérantes du CCAS et de la commune.

Recommandation n° 2. : Dissocier les services du CCAS de ceux de la commune, et établir une convention afin de préciser l'étendue des concours apportés par la commune.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Commune de 2664 habitants située au Sud-Est de Montluçon, Nérès-les-Bains est la deuxième ville de la communauté de communes de Commentry-Montmarault-Nérès Communauté.

Station touristique, la commune enregistre en 2022 des recettes de fonctionnement de 4,94 M€, pour un montant de dépenses d'investissement de 2,59 M€. Elle disposait d'un effectif de 50 emplois en équivalent temps plein.

Le conseil municipal doit préciser les limites des délégations consenties au maire, et veiller à délibérer sur le principe et les modalités des remboursements de frais exposés par les élus dans le cadre de mandats spéciaux.

2 STRATÉGIE ET OPÉRATIONS LIÉES AU THERMALISME

2.1 Panorama du thermalisme

2.1.1 Le thermalisme en France

Il existe 110 établissements thermaux en France, accueillant quelque 437 000 curistes en 2022 contre 580 000 en 2019.

Lors de la crise de la Covid-19 qui a entraîné la fermeture des établissements, le nombre de curistes a reculé de près de 70 % et n'a pas encore retrouvé, en 2022, son niveau d'avant crise.

Tableau n° 3 : Nombre de curistes en France de 2018 à 2022

2018	2019	2020	2021	2022
590 000	580 000	200 000	326 000	437 000

Source : Conseil national des établissements thermaux (CNETh)

Bien qu'en majorité propriétés d'entités publiques, les établissements thermaux sont gérés à 82 % par des opérateurs privés exerçant une activité de caractère commercial.

La plupart des collectivités locales font en effet le choix de confier la gestion de leurs stations thermales à des acteurs privés, par des contrats de délégation de service public.

Le mouvement de concentration est allé croissant dans le monde du thermalisme : les deux leaders, qui sont la Chaîne Thermale du Soleil et ValVital – Cie Européenne des Bains (respectivement 127 M€ et 39M€ de chiffre d'affaires annuel en 2019⁷) se répartissent plus d'un quart du parc d'établissements thermaux, accueillant 40 % des curistes en France. Les opérateurs sont parfois propriétaires des stations qu'ils exploitent.

L'Observatoire national de l'économie des stations thermales (OESTh) évalue, pour l'année 2022, les impacts économiques de l'activité thermique à l'échelle nationale à 424,6 M€ de chiffre d'affaires et à 6 130 emplois directs, niveaux encore inférieurs de 15 % à celui d'avant crise.

2.1.2 Le thermalisme en région Auvergne Rhône Alpes

Auvergne-Rhône-Alpes constitue aujourd'hui la 3^{ème} région thermique de France, avec 24 stations thermales et 30 établissements thermaux. Grâce à la diversité des sources minérales, les établissements thermaux de la région proposent des cures thermales médicalisées pour l'ensemble des 12 orientations thérapeutiques agréées par la Sécurité sociale (Cf. Annexe 1).

Les principaux indicateurs économiques du thermalisme disponibles à l'échelle de la région Auvergne Rhône Alpes datent de 2018⁸ ; ils font état de recettes (chiffre d'affaires) à hauteur de 180M€ et de 2 800 emplois liés au secteur thermal. Le thermalisme a par ailleurs généré 2,6 millions de nuitées touristiques en 2018 en Auvergne-Rhône-Alpes.

Les établissements thermaux sont soutenus par la région Auvergne-Rhône-Alpes, qui participe au financement de certains équipements et interventions, dans le cadre des plans régionaux, le premier plan thermal couvrant la période de 2016-2020 et le second les exercices 2020 à 2024. Le thermalisme constitue aussi l'une des composantes du plan tourisme régional 2022-2028, adopté par la région en juin 2022, qui entend faire d'Auvergne-Rhône-Alpes la première destination européenne du tourisme durable, avec l'ambition de devenir la région de référence en matière de prévention santé et de bien-être. À ce jour, l'effort financier régional atteint 80 M€ ; en vue de participer au développement du thermalisme, il bénéficie aussi bien aux communes, qu'à toutes entités publiques et privées.

À l'été 2022, la région a lancé deux appels à projets sur la modernisation du parc thermal et une meilleure gestion de la ressource en eau : six stations⁹ ont ainsi été retenues, pour une enveloppe financière totale de 2,5 M€. Nérès-les-Bains a été sélectionnée, au titre de la

⁷ Source : « Préparer l'avenir du thermalisme français » – Rapport au Premier ministre, J.Y. Gouttebel, mai 2021.

⁸ Sources : données INSEE sept 2018, retraitées par le Conseil Régional Auvergne Rhône Alpes.

⁹ Aix-les-Bains (73) : requalification du parc thermal des Thermes de Marlioz ;
Bourbon l'Archambault (03) : création d'un parcours bien-être et sportif au sein du parc thermal et étude sur la création d'un réseau de chaleur urbain utilisant les eaux de rejet thermiques ;

Mont-Dore (63) : requalification du parc thermal ;

Montrond-les-Bains (42) : requalification du parc thermal ;

Nérès-les-Bains (03) : sécurisation et valorisation de la source thermique et projet de récupération et valorisation des eaux de rejet ;

Vals-les-Bains (07) : requalification du parc thermal et du système d'irrigation du parc thermal en valorisant les eaux de rejet.

sécurisation et de la valorisation de la source thermique, ainsi que du projet de récupération et valorisation des eaux de rejet.

2.1.3 L'activité thermique à Nérès-les Bains

L'établissement thermal offre aux curistes les vertus d'une eau chaude¹⁰, riche en lithium, pour soigner les affections en rhumatologie, neurologie et affections psychosomatiques, dans le cadre de cures conventionnées par la Sécurité sociale, ou de courts séjours. En complément, le centre de remise en forme « les Nériades » assure des prestations de service de bien-être et de confort.

La commune de Nérès-les-Bains est propriétaire de la source « César », depuis le 9 février 1923, par l'effet d'un acte de cession consenti par l'État. De la source émerge naturellement une eau à 53°C à une faible profondeur de 6,75 m. Reconnu et aménagé dès l'époque gallo-romaine, le puits de la source « César » est entouré de cinq puits satellites proches, également très anciens (cf. Annexe n° 2)¹¹ ; il est le seul ouvrage encore exploité aujourd'hui à Nérès-les-Bains.

Le domaine thermal communal est composé d'un établissement thermal, du spa « Les Nériades » et de bâtiments techniques. Il a été exploité depuis 1991 jusqu'à juin 2022 par une société d'économie mixte détenue à hauteur de 54 % par la commune. Créée spécifiquement à cet effet, la SEMETT (société pour l'exploitation du tourisme et du thermalisme) a exploité les thermes dans le cadre d'une convention de délégation de service public¹².

L'activité thermique est génératrice en pleine saison de plus de 90 emplois directs. Si son apport pour le territoire est peu documenté, il est indéniable que le thermalisme est le facteur d'attractivité essentiel de la commune et à l'origine de nombreux emplois indirects en lien avec les secteurs de l'hôtellerie, de la restauration, du tourisme, et des loisirs (casino notamment), portés par les curistes fréquentant la station (au nombre de 4 231 en 2022).

Selon l'Observatoire national de l'économie des stations thermales, l'activité thermique aurait engendré en 2021 près de 6,6 M€ de dépenses de consommation, et quelques 26,9 emplois ETP sur le territoire de Nérès.

¹⁰ 53° avec un débit exceptionnel de 60 m3 par heure.

¹¹ Puits du « Noyer », puits « Carré », puits « Boirot », puits de « Falvart Montluc », puits de la « Croix ».

¹² Convention du 29 mars 1991.

Photo n° 1 : Le pavillon César



Photo n° 2 : L'établissement thermal



Photo n° 3 : Le spa Les Nériades



Source : rapport de présentation aux candidats à l'achat des thermes – mars 2021

2.2 La fin de la délégation et la décision de vendre les thermes

2.2.1 Les difficultés rencontrées

L'activité thermale de la station de Nérès-les-Bains rencontre des difficultés depuis plus de dix ans. Ainsi trois accidents sérieux dus à une contamination des eaux thermales par des bactéries ont été dénombrés en 2012 (un mois de fermeture), puis en 2013 (sept mois de fermeture) et plus récemment en 2020-2021 (huit mois de fermeture).

Ces incidents à répétitions sont le symptôme d'une fragilité du réseau de distribution d'eaux minérales naturelles, qui trouve son origine dans l'insuffisance des travaux de réhabilitation. Fin 2020, seulement 20 % des travaux jugés nécessaires pour un fonctionnement sans risque avaient été réalisés. La SEMETT, fortement endettée depuis l'achèvement du spa « les Nériades », n'a pas été en capacité financière de réaliser les travaux de réhabilitation du réseau pourtant nécessaires et conditionnant la poursuite de l'activité, sur la dernière décennie.

Depuis 2021, en vue de diminuer les risques sanitaires, l'amplitude d'ouverture des thermes a été réduite, avec un accueil limité à la matinée.

La fréquentation des thermes de Nérès-les-Bains a chuté avec un nombre de curistes médicalisés reculant de 7 948 en 2012 à 4 230 en 2022. Avant la crise sanitaire de la Covid 19, ce mouvement de retrait observé à Nérès-les-Bains lui était spécifique, allant à rebours de la

tendance à la reprise identifiée au niveau national : entre 2009 et 2019 la fréquentation thermique avait en effet progressé de 17 %¹³ (soit 2,10 % en moyenne annuelle) pour l'ensemble des stations de France.

2.2.2 La déchéance de la délégation de service public

En vue de permettre la réouverture aux soins de la stations thermale pour la saison thermale 2021, la commune de Nérès-les-Bains a mis en demeure sa société concessionnaire de procéder aux interventions et travaux devant être entrepris, pour retrouver un état sanitaire des eaux thermales autorisant les pratiques médicales prescrites auprès des curistes, lui enjoignant aussi de respecter ses obligations contractuelles telles que résultant du contrat de concession et de ses avenants.

Conformément aux stipulations de l'article 33 de la convention de délégation de service public, la mise en demeure a été soumise à l'aval du conseil municipal, qui y a consenti par une délibération en date du 10 novembre 2020 avant d'être notifiée par un courrier du maire adressé au président de la SEMETT.

Le conseil d'administration de la SEMETT du 26 novembre 2020 a « pris acte de son incapacité à exécuter le contrat de concession dans les conditions prévues et à lever la mise en demeure », et a demandé par suite à son président de faire réponse à la commune en lui indiquant que la SEMETT n'était pas en mesure de satisfaire aux exigences de la mise en demeure (lettre adressée le 3 décembre 2020 au maire de Nérès).

Sur cette base, le conseil municipal a autorisé le maire, le 14 décembre 2020, à prononcer la résiliation du contrat de concession aux torts de la SEMETT. La date d'effet de la déchéance, fixée initialement au 31 août 2021, a été reportée ensuite au 31 décembre 2021 puis au 30 juin 2022.

Le conseil d'administration lors de sa séance du 15 janvier 2021, a pris acte de la décision de déchéance de la délégation de service public, et entériné la mise en place d'un protocole d'accord entre la commune et la société pour la période devant courir jusqu'à la cessation d'exploitation des thermes par la SEMETT. L'assemblée générale des actionnaires a été informée de cette succession de décisions le 4 février 2021.

La déchéance de délégation de service public, prononcée à l'encontre de la SEMETT, n'a pas été suivie d'une procédure visant à la dévolution d'une nouvelle délégation. Les élus de Nérès-les-Bains ont fait le choix d'engager, fin 2020, un processus de cession des thermes et de la source, qui n'est pas encore abouti en avril 2024.

La chambre observe que les modalités juridiques, financières et pratiques de mise en œuvre de la déchéance de délégation, bien que prévue au contrat, étaient très peu organisées par les clauses du traité de concession de 1991, ces dernières se bornant à indiquer que :

- en cas de financement par emprunt, la commune pourra procéder au remboursement anticipé ou se substituer à la SEMETT ;

¹³ En 2019, ce sont près de 600 000 curistes qui ont été accueillis en France pour 10 millions de soins délivrés dans les 90 stations et 110 établissements thermaux français.

- les conséquences financières sont à la charge de la société concessionnaire, à l'exception de la valeur nette comptable des ouvrages, installations, équipements, et matériels, ainsi que le cas échéant la valeur de rachat des stocks et approvisionnement ;
- la « commune est substituée dans les droits et obligations de la société, relatifs à la concession » .

Le protocole d'accord signé le 4 février 2021, par la suite amendé à deux reprises par avenants du 13 juillet et 17 décembre de la même année, avait vocation à déterminer les obligations des parties entre la date de l'annonce de la déchéance et celle de la reprise des thermes.

Mais, de fait, le protocole comporte peu d'éléments nouveaux au regard des stipulations initiales du contrat de concession. Il vise simplement à autoriser la SEMETT à solliciter le report du remboursement des emprunts bancaires (à l'exception du prêt garanti par l'État et des lignes de trésorerie) et à exiger de cette dernière qu'elle réalise l'inventaire de ses biens. En contrepartie, la commune s'engage « à accorder, si besoin, sa garantie à la souscription d'un nouvel emprunt bancaire et à assurer l'exploitation de l'établissement ou avoir pris toute disposition dans ce but ».

Il s'ensuit, à l'estime de la chambre, que la plupart des questions à traiter du fait de la rupture du contrat ne sont abordées ni par la convention de délégation de service public, ni par le protocole d'accord, imprécision qui n'a pas favorisé le bon déroulé des opérations de sortie de concession. C'est le cas, notamment, de la détermination d'une date d'exigibilité de la valeur des actifs de la SEMETT, des modalités de retour des provisions constituées par la société, du sort des biens de reprise, ou encore des modalités de prise en compte de l'apport en nature correspondant aux travaux réalisés par la commune en 2020.

Si la déchéance de la délégation de service public devait impliquer un arrêt total et définitif de l'activité de la SEMETT à la date du 1^{er} juillet 2022, le contrôle de la chambre a révélé que la société avait continué de payer bon nombre de factures et d'encaisser une large part des recettes durant le dernier semestre 2022. Il a été en particulier constaté :

- la facturation et l'encaissement, pour le compte du nouvel exploitant, des cures du second semestre 2022 pour un montant de 2 173 971,37 € (TTC) ;
- l'encaissement des recettes du spa à hauteur de 289 557 € (TTC) en 2022 ;
- le paiement de dépenses et des prestations de fonctionnement des thermes ne concernant plus¹⁴ la SEMETT, à hauteur de 196 800 € (TTC).

Si les opérations de dépenses et de recettes assurées encore par la SEMETT durant le second semestre 2022 ont fait l'objet d'une régularisation à l'euro près avec le nouvel exploitant, il reste que les relations tissées avec les tiers durant cette période étaient extrêmement fragiles, puisque dépourvues de tout fondement juridique légitimant l'intervention de la SEMETT.

¹⁴ S'agissant du sort des contrats en cours, contrairement aux stipulations du contrat de délégation, la commune ne s'est pas substituée à la SEMETT dans ses obligations liées au contrat. Si certains contrats ont pu être repris par le nouvel exploitant des thermes au 1^{er} juillet 2022, d'autres ont continué à être assumés par la SEMETT alors même qu'elle n'était plus propriétaire des biens objets desdits contrats.

2.2.3 La décision de céder le domaine thermal

À la suite de la déchéance de délégation de service public, la commune a envisagé la solution de la reprise en gestion directe, sollicitant en ce sens une analyse de la direction départementale des finances publiques qui a conclu, dans sa note du 29 novembre 2021, que *« la commune ne disposait pas de la surface financière suffisante lui permettant la reprise des thermes en régie »*.

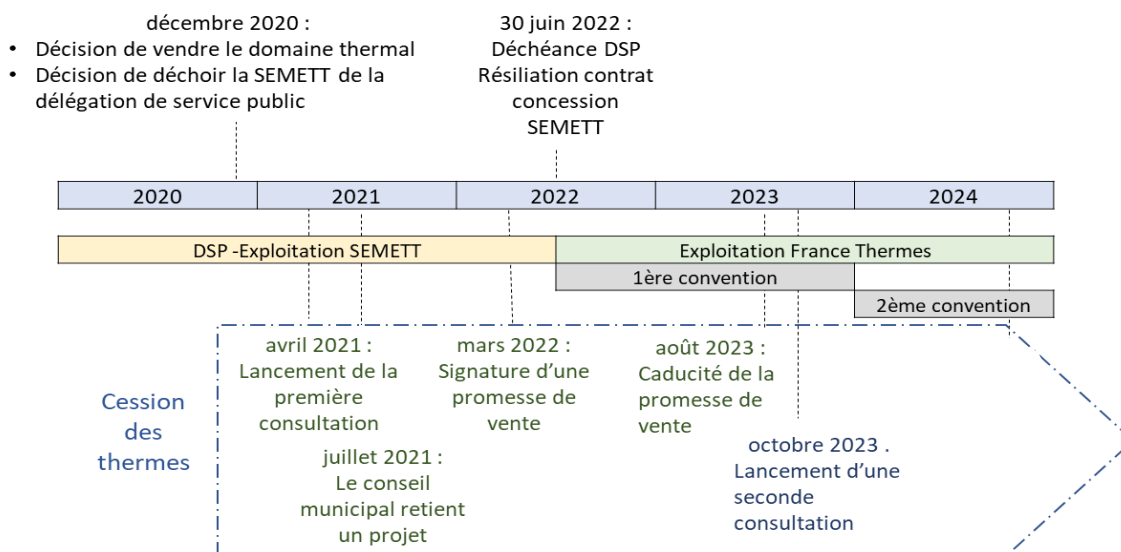
Le conseil municipal n'a pas souhaité, par ailleurs, poursuivre l'exploitation des thermes en gestion déléguée, considérant que la vente était le seul moyen de convaincre de grands groupes de réaliser les investissements nécessaires. La commune a donc entrepris de rechercher un acquéreur pouvant garantir des capacités d'innovation et d'engagement sur le moyen et long terme, pour apporter à la station un nouvel élan et une dimension supérieure, de nature à en faire une destination de référence dans l'environnement thermal, régional et national.

La cession doit emporter le transfert de la pleine propriété de l'établissement thermal, du spa « Les Nériades » et de son parking, de la source César, ainsi que de toutes les dépendances desdits immeubles et des meubles devenus immeubles par destination ou incorporation. Doivent être également cédés concomitamment à la propriété des actifs immobiliers, les droits de propriété intellectuelle et industrielle, les meubles concourant à l'exploitation, et les contrats de maintenance et de prestations de services.

La décision de céder également la source a été motivée par le souhait des acquéreurs – potentiels – de détenir en pleine propriété l'ensemble des éléments de la chaîne de distribution de l'eau, pour mieux maîtriser les risques sanitaires et assurer le respect des contraintes réglementaires.

2.3 L'exploitation des thermes depuis le 1^{er} juillet 2022

La cession des thermes n'étant pas intervenue au 30 juin 2022, la commune a mis en œuvre une solution temporaire d'exploitation afin d'assurer la poursuite de l'activité, tout en poursuivant en parallèle les démarches visant à se séparer du domaine thermal.

Schéma n° 1 : Chronologie des dates et événements

Source : délibérations, courriers et actes notariés.

2.3.1 Les conventions d'occupation signées avec le nouvel exploitant

Afin de poursuivre la saison thermale 2022 et dans l'attente de la cession des thermes, la commune a décidé de la location des biens à la société Resort Thermal de Nérès-les-Bains (RTNB), appartenant au groupe France Thermes, pressenti initialement pour le rachat des thermes.

Le changement d'exploitant a emporté le transfert de l'ensemble du personnel présent au 30 juin, soit quelque 90 contrats de travail, dont 30 à durée indéterminée (4 cadres, le personnel du spa « Les Nériades », ouvert toute l'année, ainsi que le personnel technique et administratif).

La mise à disposition des thermes a fait l'objet d'une première convention d'occupation temporaire du domaine privé, signée le 24 juin 2022 avec la société Resort thermal de Nérès-les-Bains puis amendée par deux avenants (respectivement datés du 20 décembre 2022 et du 30 juin 2023) ; ladite convention a cessé de produire effet au 30 septembre 2023. Elle a été consentie sur simple décision du maire du 24 juin 2022, par référence à la délégation de signature en matière de louage de choses qui lui a été accordée par le conseil municipal en début de mandature, par délibération du 10 juin 2020.

Malgré la caducité de la promesse de vente initialement conclue avec le groupe France Thermes, la commune a décidé de reconduire dans la place l'opérateur, concluant le 29 septembre 2023 une nouvelle convention pour assurer l'exploitation thermale durant la saison 2024. Cette dernière convention court ainsi jusqu'au 30 novembre 2024.

Outre les modalités d'occupation des locaux, les conventions conclues avec la société Resort thermal de Nérès-les-Bains traitent du transfert de l'activité, des contrats, et des personnels. Ainsi, les stipulations de l'article 10 rédigées dans les mêmes termes dans les deux conventions prévoient que : « le bénéficiaire assume l'exploitation du domaine thermal à ses risques et péril » et que la commune « garantit qu'elle met à disposition (...) un ensemble

immobilier pour lequel aucune mise en demeure(...) n'empêcherait le bénéficiaire d'exploiter le domaine thermal sans discontinuité, de disposer de l'ensemble des autorisations d'exploitation ou autre, nécessaire à la poursuite de l'activité thermique par le bénéficiaire et que rien ne fait obstacle au transfert des salariés attachés à l'activité. »

La première convention emportait le versement, par l'occupant, d'une redevance mensuelle de 6 000 € par mois (hors une période de trois premiers mois de franchise consentie par la commune). La seconde convention a réhaussé le montant de la redevance à 8 000 € par mois. Elle inclut également des flux financiers de diverses origines : il est convenu ainsi que la commune rémunérera à hauteur de 39 000 € une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) confiée à la société Resort Thermal de Nérès-Les-Bains, au titre de travaux que la commune doit réaliser sur le domaine thermal durant l'intersaison 2023-2024.

Tableau n° 4 : Les montants prévus par les conventions de location des thermes

	durée	Versé par France Thermes	Versé par la commune au titre d'une AMO	Reste à charge pour France Thermes
1 ^{ère} convention	15 mois	72 000 €		72 000 €
2 ^{ème} convention	14 mois	112 000 €	39 000 €	73 000 €

Source : conventions du 24 juin 2022 et du 29 septembre 2023

Sur la base d'un chiffre d'affaires attendu de quelque 3,6 M€¹⁵ à minima pour 2023 et 2024, en considération de conditions d'exploitation comparables à celles de 2022, le montant de la redevance locative demandée à France Thermes n'excédera pas 3 % du chiffre d'affaires de la saison 2024, niveau des plus modestes puisque la société exploitante ne supporte par ailleurs aucun remboursement d'emprunt ni de charges importantes de gros entretien et renouvellement du domaine thermal.

2.3.2 L'absence de mise en concurrence

En application de la jurisprudence communautaire *Promoimpresa* du 14 juillet 2016, les collectivités doivent par principe mettre en œuvre une procédure de sélection préalable pour accorder un titre d'occupation consenti sur leur domaine pour l'exercice d'une activité économique, et ce sans considération de la domanialité, publique ou privée.

L'article 12 de la directive européenne du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur, précise que la mise en concurrence est obligatoire :

- si l'acte de la collectivité constitue une « autorisation »¹⁶ au sens de la directive européenne, c'est-à-dire un acte qui subordonne l'accès à une activité de service ;

¹⁵ Sur la base du chiffre d'affaire de l'exercice 2022 réalisé par la SEMETT, avec des horaires d'ouverture restreint.

¹⁶ L'article 12 de la directive « Services » prévoit en effet que « Lorsque le nombre d'autorisations disponibles pour une activité donnée est limité en raison de la rareté des ressources naturelles ou des capacités techniques utilisables, les États membres appliquent une procédure de sélection entre les candidats potentiels qui

- et, si tel est le cas, si cette autorisation intervient dans un contexte de rareté : la mise en œuvre d'une procédure de mise en concurrence n'est obligatoire que lorsque « le nombre d'autorisations disponibles pour une activité donnée est limité en raison de la rareté des ressources naturelles ou des capacités techniques utilisables »¹⁷.

Il s'ensuit que, si la convention ouvre un simple droit d'occupation du bien n'ayant qu'une portée patrimoniale, elle n'entre pas dans le champ d'une mise en concurrence préalable obligatoire.

Au cas d'espèce, les conventions d'occupation ont été signées dans l'urgence avec France Thermes, en vue d'assurer la poursuite de l'activité thermale ; elles n'ont pas donné lieu à mise en concurrence préalable.

Cependant, la décision du maire du 24 juin 2022, emportant autorisation de signer la première convention d'occupation temporaire, mentionne expressément que l'autorisation a pour but de permettre « la relance de l'activité thermale dans une logique de développement de l'activité économique ». Conditionnant donc bien, et ce dès la prise de décision initiale, l'accès à une activité de service relevant du champ économique, il s'agissait indiscutablement d'une « autorisation » au sens de la directive européenne.

Dès lors, la convention de location emportant « autorisation » nécessaire à l'exploitation des thermes, la commune a mis en échec le principe de libre établissement des entreprises sur son territoire, en n'ouvrant pas à la concurrence le choix de la société jouissant du domaine thermal, pour un prix modique au surplus.

2.3.3 Une exploitation des thermes sous la seule responsabilité de la commune

La source César a bénéficié en 1878 d'une déclaration d'intérêt public. Elle n'a cependant pas fait l'objet d'une autorisation d'exploitation pour une utilisation à des fins thérapeutiques dans un établissement thermal, telle qu'exigée par l'article L. 1322-1 du code de la santé publique et ce jusqu'à fin 2018. L'arrêté préfectoral du 20 novembre 2018 a permis (enfin) de régulariser la situation, ledit arrêté autorisant l'exploitation de l'eau minérale naturelle de la source César à des fins thérapeutiques dans l'établissement thermal de la commune de Nérès-les-Bains. Il en définit explicitement les conditions d'exploitation, précise que la ressource est strictement réservée aux usages thérapeutiques dans l'établissement thermal, pour l'alimentation de la piscine de mobilisation et pour la confection de l'argile utilisée pour les soins.

L'autorisation a été accordée en 2018 à la commune dans le cadre d'une gestion déléguée des thermes confiée à la SEMETT. D'un commun accord entre les services de la commune et de l'agence régionale de santé (ARS) d'Auvergne-Rhône-Alpes, il a été convenu qu'un nouvel arrêté interviendrait au bénéfice du repreneur des thermes, une fois la cession aboutie.

prévoit toutes les garanties d'impartialité et de transparence, notamment la publicité adéquate de l'ouverture de la procédure, de son déroulement et de sa clôture » ; et il ajoute que « l'autorisation est octroyée pour une durée limitée appropriée et ne doit pas faire l'objet d'une procédure de renouvellement automatique.

¹⁷ Réponse ministérielle n° 12868, JOAN du 29 janvier 2019.

L'ARS conditionne cependant la délivrance de tout prochain arrêté au respect de prescriptions, pas encore toutes observées, alors que plusieurs d'entre elles figuraient déjà dans l'arrêté de 2018.

Actuellement, l'exploitation des thermes s'est poursuivie sans complément de l'autorisation préfectorale initiale de 2018, aux fins de préciser l'identité de l'exploitant en place depuis le 1^{er} juillet 2022. Il s'ensuit que l'autorisation ayant été délivrée au bénéfice de la commune, c'est cette dernière qui endosse seule l'entière responsabilité des risques de l'exploitation.

En conclusion, la chambre observe que les décisions intervenues dans le souci de garantir la poursuite de l'activité thermique n'ont guère pris en considération les intérêts de la collectivité propriétaire des thermes :

- par le fait d'une décision anticipée, voire prématurée, de fin de délégation sans qu'une solution temporaire d'exploitation ait été envisagée, dans l'attente possible d'une solution définitive ;
- à défaut d'études préalables sur la valeur du patrimoine thermal ;
- avec une décision finale différée, ayant conduit à une poursuite d'exploitation assurée dans l'urgence, sur la sollicitation d'un seul partenaire (sans recherche d'autres opérateurs potentiels).

Dans de telles conditions, il n'est pas étonnant que la poursuite de l'activité thermique s'avère coûteuse pour la commune.

Dans le cadre de la contradiction, l'ordonnateur a confirmé que la signature de l'avenant à la convention d'exploitation, préparé avec l'ARS au printemps 2023, avait été ajournée dans l'attente de la désignation du repreneur final des thermes.

Le maire concède également le contexte d'urgence dans lequel le montage juridique de la déchéance et de la cession a été établi, et justifie son choix par la nécessité d'agir pour sauvegarder l'activité thermique et la volonté d'obtenir un volume de subvention important, qu'une maîtrise d'ouvrage communale permettait de garantir.

2.4 Les enjeux environnementaux à maîtriser avant la cession

2.4.1 La maîtrise du périmètre d'émergence de la source César

Afin de garantir la protection des émergences contre les pollutions ponctuelles ou accidentelles, l'arrêté préfectoral du 30 novembre 2018 a défini deux périmètres sanitaires de protection, l'un autour du puits César et l'autre autour du forage Magnolia.

Dans ces périmètres de protection, sont notamment interdites toutes activités (stationnement, épandage, construction...) autres que celles nécessaires à l'entretien des ouvrages existants.

En application du code de la santé publique (article R. 1322-16), le propriétaire des sources doit disposer de la pleine propriété du périmètre sanitaire d'émergence, soit une superficie de 9 m² autour du forage Magnolia et de la source César, ou acquérir les servitudes

nécessaires et en assurer la protection. Les parcelles concernées (cf. Annexe n° 3) appartiennent pour certaines à des particuliers, d'autres étant intégrées au domaine public de la commune à l'ensemble de la place des thermes.

Après la conduite d'études réalisées par une hydrogéologue qui n'a pas trouvé motif à s'y opposer, la commune a opté pour le comblement du forage Magnolia, opération menée à bien fin 2023 et induisant la suppression de ce périmètre de protection d'émergence.

En revanche, la problématique de la maîtrise du périmètre sanitaire d'émergence (PSE) du puits César n'est pas encore réglée. Implanté sur la place des thermes, à proximité immédiate des voiries routières et de propriétés privées, le périmètre sanitaire d'émergence de 9 m² n'est pas respecté, en raison notamment de la constitution nécessaire de servitudes contraignantes sur plusieurs fonds voisins appartenant à de simples particuliers.

Une réduction du périmètre d'émergence doit être soumise à l'appréciation d'un hydrogéologue agréé puis, en cas d'accord de l'agence régionale de santé, donner lieu à autorisation de l'État (mesure dérogatoire prévue par le code de la santé publique).

La vente du domaine thermal impliquera pour la commune de consentir à la constitution de servitudes conventionnelles de droit privé sur le domaine public (sauf mesure de déclassement), dans le cadre fixé par l'article L. 2122-4 du code général de la propriété des personnes publiques qui dispose que *« des servitudes établies par conventions passées entre les propriétaires, conformément à l'article L. 639 du Code civil, peuvent grever des biens des personnes publiques (...) qui relèvent du domaine public, dans la mesure où leur existence est compatible avec l'affectation de ceux de ces biens sur lesquels ces servitudes s'exercent. »*

Il en résultera en particulier l'interdiction générale de stationnement sur la place des thermes, qui aurait dû intervenir avant le 30 novembre 2022, conformément aux conditions posées par l'arrêté préfectoral de 2018. Les études sont en cours.

2.4.2 La résorption du dôme thermique du puits de la croix

La thermographie infrarouge réalisée le 13 mars 2017 avait détecté une anomalie thermique relativement importante et circonscrite au pied du puits de la Croix, puits secondaire connexe au puits César, qui se répercutait en surface (plus de 5 degrés) et exigeait d'effectuer des travaux spécifiques d'élimination du dôme thermique.

La commune a diligenté dans ce cadre des études en fin d'année 2022. Sur les conseils et préconisations de l'hydrogéologue agréé, la commune a décidé de procéder au comblement du puits de la Croix.

2.4.3 Les rejets dans le milieu naturel de l'eau exploitée

L'article 12 de l'arrêté préfectoral précité de 2018, emportant l'autorisation d'exploiter la source, dispose que *« les eaux thermales usées et les eaux issues des sanitaires seront traitées et rejetées de manière réglementaire. Elles ne devront pas engendrer de dysfonctionnement des réseaux de collecte et de la station de traitement des eaux usées communales. »*

Actuellement, les eaux chaudes et chimiquement légèrement modifiées sont rejetées dans le milieu naturel sans avoir fait au préalable l'objet de traitement spécifique.

La commune a engagé en février 2023 une étude de faisabilité technico-économique sur la récupération de la chaleur fatale sur les rejets. Elle a prévu de chauffer la piscine municipale grâce à cette eau, à compter de 2024, et de traiter ainsi la question de la conformité thermique des rejets de thermes.

En revanche, le problème de la conformité des rejets sur le plan chimique n'est pas encore résolu. Les services préfectoraux de l'Allier assurant la police de l'eau ont indiqué demeurer en attente d'une demande de la commune, quant à la conformité des rejets et présentant le dispositif de traitement retenu pour atteindre la conformité.

Faisant le constat que la commune ne respecte pas son obligation sanitaire de traitement des eaux usées, la chambre lui recommande de se mettre en conformité au regard du traitement sanitaire des eaux thermales usées.

Recommandation n° 3. : Mettre en conformité le traitement sanitaire des eaux thermales usées.

2.5 L'engagement de la procédure de cession du domaine thermal

2.5.1 L'échec d'une première tentative de cession

Après diffusion le 14 avril 2021 d'un cahier des charges auprès de six groupes d'opérateurs du thermalisme¹⁸, le conseil municipal a retenu le projet de gestion et de développement proposé par France Thermes, lors de sa réunion du 12 juillet 2021, autorisant le maire à signer la promesse de vente afférente. Toutefois, en raison du retard pris dans les négociations, lié notamment à un contentieux toujours pendant devant la juridiction administrative et à l'obligation de réaliser divers travaux exigés par l'agence régionale de santé, le conseil municipal a de nouveau délibéré le 21 février 2022 pour autoriser la signature de la promesse de vente, intervenue finalement le 28 mars 2022¹⁹ avec les sociétés foncières de Nérès-les-Bains, France thermes immobilier (pour le domaine thermal à l'exception de la parcelle BK18) et la société Resort thermal de Nérès-les-Bains (pour la parcelle BK18 et l'ensemble des éléments corporels et incorporels).

Le prix de vente s'établissait alors à 9,5 M€²⁰, pour une estimation arrêtée à 8 M€ par le service du pôle d'évaluation domaniale de la direction départementale des finances publiques de l'Allier.

Après de longues négociations et plusieurs reports de la date d'échéance de la promesse de vente, France Thermes a informé la commune par courrier du 9 août 2023 qu'elle renonçait à l'acquisition du domaine thermal, se prévalant de l'impossibilité de lever la condition suspensive de financement prévue à la promesse de vente du 28 mars 2022, telle qu'amendée le 30 juin 2023.

¹⁸ Thermes de Bourbon-Lancy, France-Thermes, La Chaîne Thermale du Soleil, Thermes de Saujon, Thermes de Dax et Valvital.

¹⁹ Prolongée de trois mois par avenant du 30 juin 2023.

²⁰ Dont 0,4 M€ pour la parcelle contenant la source, 8,5 M€ pour les autres immeubles, 0,25 M€ pour les biens meubles et 0,25 M€ pour les biens incorporels.

Les conséquences financières du retrait de l'acquéreur pour la commune sont majeures :

- elle se voit dans l'obligation de prendre en charge, à l'intersaison 2023-2024, des travaux urgents de sécurisation des thermes, qui auraient dû être pris en charge par le propriétaire à venir. Ces travaux sont estimés à 618 757 € (HT) ;
- faute de recettes financières, elle est dans l'incapacité de rembourser à la SEMETT le montant de la valeur nette comptable des immobilisations restituées ou reprises, au terme de la déchéance de délégation de service public.

Un nouveau cahier des charges a donc été diffusé auprès des grands groupes thermaux.

À ce jour, France Thermes n'a fourni à la commune aucun élément de nature à établir que le groupe ne pouvait accéder aux financements bancaires nécessaires à la reprise des thermes de Nérès.

Or, de tels éléments justificatifs étaient seuls à même de permettre à la société de s'exonérer des pénalités encourues en cas de rupture de la promesse de vente, par les stipulations de la promesse ainsi que par les dispositions de portée générale du code civil en termes de dédommagement, en ses articles 1231 à 1231-7.

Il est en effet observé que la promesse de vente stipule qu'« au cas où, toutes les conditions relatives à l'exécution des présentes seraient remplies, et dans l'hypothèse où l'une des parties ne régulariserait pas l'acte authentique ne satisfaisant pas ainsi aux obligations alors exigibles, elle devra verser à l'autre partie la somme de neuf cent cinquante mille euros (950 000,00 €) à titre de dommages-intérêts. »

Dans ces conditions, la chambre recommande à la commune d'exiger les éléments justificatifs de la condition suspensive, dont a excipé France Thermes pour se désengager, et de mettre en œuvre, à défaut de justification avérée, les sanctions et pénalités de rupture prévues par la promesse de vente.

Recommandation n° 4. : Exiger les justificatifs afférents aux conditions suspensives et mettre en œuvre, le cas échéant, les stipulations de la promesse de vente concernant les pénalités de rupture.

2.5.2 La question du régime de domanialité de la source et des équipements

2.5.2.1 La propriété de la source

La loi du 3 janvier 1992 fait de l'eau un élément « du patrimoine commun de la Nation »²¹. Ce principe trouve cependant sa limite dans l'exercice du droit de propriété, tel que défini par le code civil, avec une propriété du sol emportant celle du dessus et dessous. La plupart des sources et ressources en eau appartiennent ainsi en droit à celui qui possède le fonds

²¹ Art. 1^{er} de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

sur lequel elles « *tombent, jaillissent ou se rassemblent* »²². La propriété des eaux de source revient donc au maître du fonds, qui dispose de prérogatives étendues : il peut aveugler la source, la détourner, la vendre, en user à sa volonté dans les limites cependant et pour les besoins de son héritage (terrain d'implantation) selon l'article 642 du même code civil²³, qui pose aussi en son alinéa 3 le principe d'une servitude dans l'intérêt général, énonçant que le propriétaire des eaux de source « *ne peut pas non plus en user de manière à enlever aux habitants d'une commune, village ou hameau, l'eau qui leur est nécessaire ; mais si les habitants n'en n'ont pas acquis ou prescrit l'usage, le propriétaire peut réclamer une indemnité, laquelle est réglée par experts* ». Plus récemment, la loi sur l'eau de 2006 dispose que « *la priorité d'usage doit aller à l'alimentation en eau potable des populations* ».

Au cas d'espèce de l'eau à usage thermal, la commune de Nérès-les-Bains est propriétaire de la source César, cédée par l'État par un acte de cession en date du 9 février 1923. L'eau de la source César, chaude et non potable, est totalement dédiée à l'établissement thermal et ne connaît pas de conflits d'usage.

2.5.2.2 La question de la domanialité des biens

Le code général des collectivités territoriales pose en son article L. 1311-1, le principe que « *les propriétés qui relèvent du domaine public des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et de leurs groupements sont inaliénables et imprescriptibles* ».

L'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques dispose que « *(...) le domaine public d'une personne publique (...) est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public* ».

Toutefois, en application de l'article L. 3112-4 du même code, « *Un bien relevant du domaine public peut faire l'objet d'une promesse de vente (...) dès lors que la désaffectation du bien concerné est décidée par l'autorité administrative compétente et que les nécessités du service public ou de l'usage direct du public justifient que cette désaffectation permettant le déclassement ne prenne effet que dans un délai fixé par la promesse.* »

Un bien du domaine public ne peut donner lieu à déclassement que s'il n'est plus affecté, effectivement, à la destination d'intérêt général qui était la sienne, ou à toute autre destination d'intérêt général. La désaffectation est donc la condition sine qua non du déclassement. Si l'affectation demeure, le bien continue à appartenir au domaine public et son déclassement, illégal²⁴, privé de toute portée et effet utile.

²² L'article 552 du code civil dispose : « La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous ».

²³ Art. 642 du code civil : « Celui qui a une source dans son fonds peut toujours user des eaux à sa volonté dans les limites et pour les besoins de son héritage. »

²⁴ Ceci est aujourd'hui confirmé par la rédaction de l'article L. 2141-1 du code général de la propriété des personnes publiques. Aux termes de ce texte : « Un bien d'une personne publique qui n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public, ne fait plus partie du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant le déclassement ».

Si la désaffectation d'un bien procède, dans l'immense majorité des cas, d'une situation objective de véritable désaffectation matérielle, elle peut également revêtir à titre exceptionnel une simple dimension juridique, lorsque le bien est destiné à conserver un usage identique par l'acquéreur privé. Mais dans ce cas, trois conditions cumulatives doivent être remplies par la collectivité, selon les principes dégagés par la jurisprudence administrative²⁵ : la collectivité doit avoir expressément supprimé le caractère de service public de l'activité à laquelle le bien était affecté, avoir pris une délibération suffisamment motivée pour justifier et autoriser la cession à un tiers d'un bien dont l'exploitation perdurera dans une dimension purement privée et, enfin, avoir renoncé à exercer le moindre contrôle sur l'activité une fois la cession opérée.

À défaut du respect de l'une ou l'autre de ces formalités, la désaffectation sera considérée comme artificielle, et le bien regardé comme n'ayant jamais quitté le domaine public, emportant par suite la nullité de la vente.

2.5.3 La fragilité juridique du déclassement préparatoire à la vente du patrimoine thermal

Lorsque la commune a engagé la démarche de cession des thermes, elle estimait que toutes les parcelles relevaient du domaine public et étaient toutes affectées à un but d'intérêt général, en l'occurrence le service public se rapportant à l'activité thermique, emportant utilisation et exploitation de l'établissement thermal et de ses dépendances.

Le 21 février 2022, le conseil municipal a décidé de mettre fin au service public, sur le motif invoqué de son caractère facultatif, en lien avec l'activité thermique et l'exploitation subséquente du domaine, de ses dépendances et équipements. La décision emportait effet au 30 juin 2022, à la fermeture quotidienne de l'établissement, en pleine saison thermique donc. La délibération précise expressément qu'à compter de la date du 30 juin 2022, l'exploitation de l'établissement thermal ne relèvera plus d'une mission de service public, ni plus généralement de quelque service d'intérêt général à la charge de la commune.

La délibération motive explicitement et en détail la décision de retrait de la commune, relevant en particulier « *l'absence d'adaptation du service public facultatif des thermes à la satisfaction de l'intérêt général pour lequel il avait été institué* », par la nécessité pour la commune « *de se concentrer sur les missions qui lui sont expressément dévolues par la loi* » et par sa volonté de ne plus intervenir sur une activité qui, « *bien que conventionnée en partie, relève du secteur concurrentiel* ».

Par délibération du même jour, le conseil municipal a décidé de la désaffectation des parcelles d'emprise de l'activité thermique, destinées à être vendues, et ce à compter de la date de l'arrêt du service public d'exploitation de l'établissement thermal. Le conseil municipal a ensuite constaté, par une délibération du 30 juin 2022, la fin effective du contrat de concession, la fin du service public communal facultatif et la désaffectation des parcelles, et confirmé le déclassement des parcelles et biens consacrés à l'exercice de l'activité thermique.

²⁵ Conseil d'État Société Groupe Bigard c. commune de Forges-les-Eaux du 13 février 2015 et TA de Limoges du 24 novembre 2011.

Pour autant, malgré la volonté clairement énoncée et la rédaction ferme de ces délibérations, actant au 1^{er} juillet 2022 la cessation du service public, la désaffectation et le déclassement des parcelles, la chambre observe que :

- la commune demeure propriétaire des locaux, qu'elle loue à l'entreprise Resort Thermal de Nérès-les-Bains, sous conditions d'exploitation des thermes ;
- la commune est seule titulaire de l'autorisation d'exploiter l'eau minérale de la source César selon l'autorisation préfectorale 3320/2018 ;
- la commune a réalisé depuis juillet 2022 plusieurs programmes de travaux et études, à ses frais, et prévoit d'en effectuer d'autres pour quelque 618 757 € aux fins de garantir l'ouverture pour la saison 2024 et de permettre la poursuite de l'exploitation.

L'ensemble de ces éléments autorise à douter, de l'avis de la chambre, de la fin effective et objective de l'implication de la collectivité publique dans l'exploitation des thermes et de la suppression réelle du caractère de service public de l'activité depuis le 30 juin 2022, étant relevé qu'à tout le moins la commune n'a pas renoncé à l'exercice du pouvoir de contrôle sur l'activité thermale en demeurant détentrice de l'autorisation préfectorale d'exploiter les thermes.

En conséquence, la chambre alerte la commune sur le risque juridique latent, tenant à la destination, l'utilisation et les conditions d'exploitation des biens participant à l'exercice de l'activité thermale, dont la désaffectation n'est pas matériellement établie, ruinant de tout effet la décision de déclassement du domaine public et hypothéquant le projet de cession du domaine et des équipements communaux.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Premier facteur d'attractivité de la commune, l'activité thermale est génératrice en pleine saison de plus de 116 emplois directs et indirects et à l'origine de près de 6,6 M€ de dépenses de consommation sur le territoire.

Toutefois, devant les désordres sanitaires constatés depuis une dizaine d'années, consécutifs principalement à un manque d'entretien des thermes, la commune a décidé de déchoir la SEMETT de sa délégation de service public et de se séparer de son domaine thermal en entreprenant la recherche d'un acquéreur garantissant la poursuite de l'activité.

Bien qu'ayant engagé dès 2020 les démarches en vue de céder le domaine thermal communal, la collectivité a négligé d'envisager, au besoin, un dispositif temporaire de continuation de l'activité thermale, dans l'attente de la reprise par un opérateur privé. Il en est résulté une poursuite d'exploitation dans l'urgence, qui s'avère coûteuse pour la commune.

Le premier projet de cession a échoué, avec une rupture de la promesse de vente sans que le signataire n'ait justifié de la matérialité du motif invoqué pour s'exonérer des pénalités encourues.

À la fin du contrôle, en avril 2024, la commune demeure propriétaire du domaine thermal, continuant de porter l'activité et la responsabilité de l'exploitation en vertu de l'autorisation préfectorale qui lui a été délivrée en novembre 2018.

3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

3.1 L'organisation de la fonction de gestion des ressources humaines

La directrice générale des services est chargée du pilotage des politiques de gestion des ressources humaines (RH) et de l'animation des instances de dialogue social, en étroite collaboration avec le maire. Elle est assistée d'un gestionnaire ressources humaines, qui assure la gestion quotidienne du personnel.

La commune s'est dotée de lignes directrices de gestion, présentées au conseil municipal le 13 décembre 2021²⁶ en application de l'article 19 du décret n°2019-1265 du 29 novembre 2019, les objectifs assignés légalement à de telles lignes directrices étant de fixer « *les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours et en matière de mobilité* » et de déterminer « *la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines* »²⁷.

À la lecture des procès-verbaux des instances de dialogue social durant la période de contrôle, il apparaît que l'ordonnateur n'a pas présenté au comité technique, tous les deux ans, le rapport sur l'état de la collectivité (transmis ensuite au centre de gestion) dont il doit tirer les bilans sociaux, en méconnaissance des prescriptions des lois modifiées du 26 janvier 1984 et du 6 août 2019 concernant la fonction publique territoriale.

La chambre invite la commune à réunir rapidement le comité social territorial (qui a succédé au comité technique), en sorte de lui présenter le rapport de 2022 sur l'état de la collectivité.

3.2 Le temps de travail

La collectivité a entendu réviser simultanément l'organisation du temps de travail et le régime indemnitaire des personnels, dans le souci de se conformer aux dispositions légales en vigueur.

Les délibérations du 13 décembre 2021 (temps de travail) et du 21 février 2022 (régime indemnitaire) emportent :

- une augmentation du temps de travail des agents pour aboutir au respect de la durée légale de 1 607 heures l'an pour l'exercice 2022 ;
- une revalorisation du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), en compensation de l'effort demandé en termes de temps de travail.

²⁶ En mai 2022, le comité technique a émis un avis favorable sur le projet de révision des lignes directrices de gestion proposée par le centre de gestion en matière de promotion interne.

²⁷ Articles L. 413-1 et suivants du code général de la fonction publique.

3.2.1 La durée annuelle du temps de travail

La durée annuelle légale de travail est fixée à 1 607 heures pour les agents à temps complet, en application des dispositions du décret du 25 août 2000²⁸ modifié, relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État, et de la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et handicapées. En application des dispositions dérogatoires de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée, les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 pouvaient être maintenus, par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement prise après avis du comité technique. La loi du 6 août 2019, dite de transformation de la fonction publique, a mis fin avec effet obligatoire au 1^{er} janvier 2022 au régime des dérogations ayant pu subsister au titre des « avantages collectivement acquis ».

Jusqu'en 2021, les agents ont bénéficié de trois jours de congés supplémentaires extra-légaux dit « jours du maire ». L'adoption d'un nouveau protocole d'accord, par la délibération précitée de décembre 2021, a impliqué le retour au cadre général des 1 607 heures de l'ensemble des agents à compter du 1^{er} janvier 2022. Le cycle de travail est de 35h par semaine ; il peut être annualisé en fonction de la spécificité de certains services.

La commune applique la note circulaire, diffusée par le centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale de l'Allier, relative aux autorisations spéciales d'absence (ASA), sans que le conseil municipal n'ait été appelé à se prononcer sur leur principe d'octroi. De telles autorisations, désormais codifiées à l'article L. 622-1 du code général de la fonction publique, permettent à un agent de s'absenter pour certains motifs, sans avoir recours à ses congés annuels.

La chambre recommande à la collectivité de délibérer du régime des autorisations d'absence bénéficiant aux agents municipaux.

3.2.2 Les heures supplémentaires et les astreintes

L'article 5 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 prévoit que « *l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement détermine, après avis du comité technique compétent, les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés* ».

Par délibération du 13 décembre 2021, la commune a mis en place un dispositif d'astreinte hivernale, complété de deux dispositifs d'astreinte d'exploitation, la semaine et le weekend en saison. L'enveloppe consacrée à l'indemnisation des astreintes a atteint 9 872 € sur l'exercice 2022.

²⁸ Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 modifié relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique d'Etat et décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

Tableau n° 5 : Montant des astreintes par an

En €	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Astreintes d'exploitation</i>	8 678,05	12 054,95	9 242,78	10 659,99	9 876,76

Sources : fichiers de paye commune de Nérès-les-Bains

La chambre relève que les astreintes saisonnières estivales, concernant principalement le camping et certains bâtiments communaux, reposent tout au plus sur 4 agents qui peuvent s'en trouver très sollicités et mobilisés. À titre d'exemple, sur le mois de juin 2023, le même agent a été d'astreinte toutes les nuits en semaine et deux weekends sur quatre, niveau de mobilisation compensé par un complément de rémunération de 404,40 €.

Durant la période sous revue, la commune a indemnisé un volume très faible d'heures supplémentaires, pour la plupart accomplies à l'occasion d'astreintes. Mais comme les astreintes reposent sur un petit nombre d'agents, elles entraînent à titre individuel un surcroît d'activité sensible. À titre d'illustration, un agent a été indemnisé, pour des heures réalisées en 2017, à hauteur de 84 heures (pour un semestre) sur la paye de février 2018 et de 90 heures (pour l'autre semestre) sur la paye de mars 2018.

La chambre rappelle que le nombre d'heures supplémentaires payé ne peut être supérieur à 25 heures par mois, sauf dérogation. Il doit être encadré par une délibération précisant la liste des postes (et non des grades) susceptibles d'ouvrir droit au versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires, ce que la délibération de principe du conseil municipal du 5 juillet 2017 ne précise pas.

La chambre recommande à l'ordonnateur d'appeler l'assemblée délibérante à arrêter, par délibération, la liste des postes ouvrant droit au versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

Dans le cadre de la contradiction, le maire a indiqué que l'illustration mentionnée serait la seule qui soit intervenue ; elle faisait suite à une situation d'absence prolongée d'un autre agent.

Recommandation n° 5. : Préciser l'organisation du temps de travail, en délibérant sur les autorisations d'absence et sur la liste des postes ouvrant droit à l'accomplissement d'heures supplémentaires.

3.3 Le régime indemnitaire

Le décret n°2014-513 du 20 mai 2014 a institué un nouveau régime indemnitaire, de portée générale, tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Il comprend deux parts : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle, et le complément indemnitaire annuel (CIA) déterminé selon l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent. Le montant de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise fait l'objet d'un réexamen en cas de changement de fonctions, au moins tous les quatre ans, en l'absence de

changement de fonctions et au vu de l'expérience acquise par l'agent, et naturellement en cas de changement de grade à la suite d'une promotion.

La commune de Nérès-les-Bains a mis en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, sujétions, de l'expertise, et de l'engagement professionnel par délibération du 7 décembre 2017. Cette délibération fixe les plafonds maximums annuels par cadre d'emploi applicables à l'IFSE et au CIA pour chaque groupe de fonction.

Plus récemment, une délibération du 21 février 2022 a réévalué significativement les plafonds d'IFSE (cf. Annexe n° 4), relèvement négocié en contrepartie de la suppression des trois « jours du maire » et au retour à la durée annuelle de 1 607 heures²⁹. En pratique, l'augmentation individuelle consentie aux agents se dédouble en une fraction consacrée à une revalorisation de 5 % de l'IFSE, et une enveloppe de 464 € par agent et par an en compensation du retour à la durée légale de temps de travail.

À effectifs constants, cette décision a entraîné un surcoût de 27 942 €, soit de l'ordre de 27 % d'augmentation des dépenses consacrées à l'ensemble du régime indemnitaire. La compensation financière de la perte des trois jours du maire coûte à elle seule quelque 21 344 €.

Il est observé que l'augmentation de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise n'a pas vocation à traduire un principe général de compensation d'un allongement du temps de travail, qui procède directement d'une exigence législative et permet de revenir à la durée légale annuelle.

3.4 Le congé spécial de l'ancienne DGS

L'article 99³⁰ de la loi du 26 janvier 1984, portant dispositions statutaires de la fonction publique territoriales, dispose que lorsqu'il est mis fin au détachement d'un fonctionnaire de plus de 55 ans, occupant un emploi fonctionnel et bénéficiant d'au moins vingt années de services, un congé spécial lui est accordé sur sa demande, sous réserve qu'aucun autre agent n'en bénéficie. Dans un tel cas, la collectivité verse à l'intéressé pendant une durée maximale

²⁹ Au cours de l'année 2021, le comité technique avait étudié plusieurs propositions visant à « compenser » le retour au 1 607h. Lors du comité technique du 6 janvier 2022, la solution retenue a été d'accorder une somme forfaitaire incluse dans la part fixe du RIFSEEP équivalente à un salaire moyen : soit 464 € bruts - 375 € nets.

³⁰ Aux termes de l'article 99 de la loi du 26 janvier 1984 portant statut de la fonction publique territoriale : « Les collectivités ou établissements dans lesquels des fonctionnaires territoriaux occupent un emploi fonctionnel visé à l'article 53 ont la faculté d'accorder, sur demande des intéressés, un congé spécial d'une durée maximale de cinq ans dans des conditions fixées par décret. / La demande de congé spécial au titre du premier alinéa de l'article 53 peut être présentée jusqu'au terme de la période de prise en charge prévue au I de l'article 97. Le congé spécial de droit est accordé par la collectivité ou l'établissement public dans lequel le fonctionnaire occupait l'emploi fonctionnel, y compris lorsque la demande est présentée pendant la période de prise en charge. / Pendant ce congé, la rémunération des intéressés demeure à la charge de la collectivité ou de l'établissement public concerné. / A l'expiration de ce congé, le fonctionnaire est admis d'office à la retraite. / Toutefois, les fonctionnaires qui bénéficient d'un congé spécial de droit octroyé pendant la prise en charge sont mis à la retraite au plus tard à la fin du mois au cours duquel ils réunissent les conditions requises pour obtenir une pension à jouissance immédiate à taux plein. / Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article ».

de 5 ans le traitement indiciaire afférent au grade, classe et échelon atteints à la date de mise en congé, augmenté de l'indemnité de résidence et, s'il y a lieu, du supplément familial de traitement. Les cotisations de retraites sont acquittées par la collectivité.

L'ancienne directrice, titulaire du grade d'attaché principal, a occupé l'emploi fonctionnel de directrice générale des services de la commune de Nérès-les-Bains à compter du 1^{er} février 2001. Par arrêté du maire en date du 30 janvier 2015, elle a été admise sur sa demande à compter du 1^{er} juillet 2015 au bénéfice du congé spécial prévu à l'article 99 de la loi précitée du 26 janvier 1984, position qui a pris fin lorsqu'elle a été admise à faire valoir ses droits à la retraite au 1^{er} avril 2019. Elle a perçu durant son congé spécial une rémunération correspondant au traitement indiciaire atteint à la date d'effet de l'arrêté du maire.

Tableau n° 6 : Montants versés au titre du congé spécial

	2015	2016	2017	2018	2019
Montant net versé à l'intéressée	17 242,62	34 241,32	35 036,37	34 295,74	7 395,81
Montant total payé par la commune (avec cotisations)	21 754,86	43 509,72	44 805,41	44 592,24	11 148,06

Source : Fichiers paye Nérès-les-Bains

L'article 8 du décret du 6 mai 1988 dispose que «*Lorsque le fonctionnaire en congé spécial exerce, pendant le congé spécial, une activité rémunérée, la rémunération prévue au I est réduite : (...) au montant de la retenue pour pension, dans tous les cas où les émoluments alloués au titre de l'activité exercée pendant le congé spécial sont versés par une administration, une entreprise publique, un office, établissement ou organisme public, ou un organisme privé chargé d'une mission de service public.* ». Or la commune a appris que l'intéressée avait exercé, durant son congé spécial, diverses activités rémunérées auprès de différents organismes. En conséquence, le maire a émis, le 20 décembre 2018, six titres exécutoires à son encontre, en remboursement des trop-perçus durant les périodes de cumul d'activités, pour un montant total de 20 984,87 €.

L'intéressée en ayant contesté la légalité, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a annulé, par son jugement du 21 janvier 2021, deux des six titres communaux au motif qu'ils portaient sur des sommes tout ou partiellement prescrites.

Subséquent, par un arrêt du 23 février 2023, la cour administrative d'appel de Lyon a annulé les 4 autres titres au motif qu'ils ne comportaient pas d'indications suffisamment précises, quant à leur base de liquidation (motif d'annulation des titres « *n'impliquant toutefois pas la décharge de l'obligation de payer* » selon les considérants de l'arrêt).

En conséquence de cette dernière décision de justice, sanctionnant le défaut de motivation et d'assise des titres mais non le bien-fondé de la créance communale, le maire de Nérès-les-Bains a émis le 8 novembre 2023 de nouveaux titres de recettes à l'encontre de l'intéressée, en vue de récupérer les indus acquittés et non encore prescrits, le recouvrement en a été opéré intégralement le 24 novembre 2023.

3.5 Le cumul d'activités du responsable du service environnement et cadre de vie

3.5.1 Rappel du cadre légal

L'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983, modifiée par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits des fonctionnaires, pose le principe général de l'interdiction du cumul d'activités, dont il résulte que les fonctionnaires stagiaires et titulaires, ainsi que les agents contractuels, consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées.

Les agents publics peuvent toutefois être autorisés à exercer à titre accessoire une activité lucrative, sur le fondement de l'article L. 123-7 du code général de la fonction publique, sous réserve que l'activité (compatible avec la liste établie par l'article 11 du décret d'application n° 2020-69 du 30 janvier 2020, relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique) ne porte pas atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service, ou ne mette pas l'intéressé en situation de commettre une prise illégale d'intérêts punie par le code pénal (article 432-12).

La liste des activités accessoires, limitativement énumérées par le décret de janvier 2020, comporte notamment les activités agricoles³¹, lesquelles doivent alors être exercées en dehors des heures de service de l'agent³² et sont soumises à autorisation de l'autorité territoriale.

Le caractère accessoire de l'activité s'apprécie au cas par cas, en tenant compte de trois éléments :

- l'activité envisagée : les informations figurant sur la demande de l'agent serviront à l'employeur de critères pour déterminer si l'activité paraît accessoire au regard de l'activité professionnelle principale de l'agent ;
- les conditions d'emploi de l'agent : cette appréciation s'effectue en considération des modalités d'emploi de l'agent ; ainsi une même activité peut présenter un caractère accessoire pour un agent à temps plein mais pas nécessairement pour un agent à mi-temps ;
- les contraintes et sujétions particulières afférentes au service dans lequel l'agent est employé, au regard notamment de l'impact de l'activité accessoire sur le service et la manière de servir de l'agent.

L'analyse de la jurisprudence administrative révèle que c'est le degré d'implication de l'agent, mobilisé pour l'exercice de l'activité accessoire, qui est déterminant ; il s'apprécie au travers de différents critères dont il ressort un faisceau d'indices, permettant de qualifier, ou non, l'activité d'accessoire.

L'autorité dont relève l'agent peut s'opposer à tout moment à la poursuite d'une activité accessoire, dont l'exercice a été autorisé (art. 17 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020), lorsque l'intérêt du service le justifie, lorsque les informations sur la base desquelles l'autorisation a été donnée ou celles communiquées dans la déclaration sont inexactes, ou encore

³¹ « Activité agricole au sens du premier alinéa de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime dans des exploitations agricoles constituées ou non sous forme sociale ».

³² Article 13 du décret. n°2020-69 du 30 janvier 2020.

lorsque le cumul est incompatible avec les fonctions exercées par l'agent ou l'emploi qu'il occupe, au regard des obligations déontologiques et de conflit d'intérêts.

La loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a institué la fonction de référent déontologue, chargé d'apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques mentionnés dans le statut général des fonctionnaires. Placé auprès du centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale pour les collectivités et établissements publics qui lui sont affiliés, le référent déontologue peut être saisi de toute question relative : au respect des valeurs déontologiques (dignité, impartialité, neutralité, laïcité...), à l'obéissance ou désobéissance hiérarchique, la discrétion ou le secret professionnel, au devoir de réserve et à la liberté d'expression et au cumul d'activités.

3.5.2 La situation du responsable environnement et cadre de vie

Agent titulaire positionné sur le grade d'ingénieur, le responsable du service environnement et cadre de vie de la ville de Nérès-Les-Bains exerce ses missions à temps plein, sur un poste à temps complet. Il est par ailleurs le dirigeant d'une entreprise portant son nom, sous statut d'entrepreneur individuel, dont l'activité principale est : *autres cultures non permanentes* (code NAF / APE). Il exerçait déjà cette activité avant son recrutement par la commune de Nérès, intervenu en 1997.

Le maire a autorisé le cumul d'activité de l'agent, durant la période sous revue, le 15 février 2017. Il a indiqué lors du contrôle avoir demandé régulièrement les comptes de l'entreprise arrêtés annuellement.

Il apparaît pour autant que depuis 2018, aucun justificatif n'a été versé au dossier de l'agent, alors que la chambre a pu établir la matérialité de la poursuite effective de l'activité accessoire, durant toute la période sous revue, ainsi qu'en attestent notamment les achats acquittés par diverses collectivités d'Auvergne-Rhône-Alpes au bénéfice de l'entreprise dudit cadre.

Tableau n° 7 : Montants versés à l'entreprise par des collectivités ou établissements public locaux d'Auvergne-Rhône-Alpes

	2018	2019	2020	2021	2022	Total général
<i>Sommes mandatées par des collectivités ou établissements de la région</i>	32 826	54 390	54 598	64 948	24 207	230 969

Source : comptes de gestion des collectivités – retraitement CRC

Les données comptables fournies par l'intéressé sur son entreprise ont finalement été transmises à la chambre par la commune le 15 novembre 2023. Y sont mentionnés un chiffre d'affaires de 676 605 €, des charges de personnel à hauteur de 211 453 € (sans rémunération versée à l'intéressé) et un résultat net comptable de 18 432 € pour l'entreprise pour l'année 2022.

Si ces éléments ne suffisent pas à eux seuls à douter du simple caractère accessoire de l'activité agricole de l'agent, ils suggèrent toutefois un niveau d'activité important, exercée en plus de la charge de travail du service rendu et rémunéré par la commune de Nérès-les-Bains,

pour un agent occupant par ailleurs l'un des deux postes à responsabilité, de catégorie A, de la collectivité.

Il convient, dans ces conditions, que le maire veille à s'assurer que l'activité agricole de l'intéressé reste effectivement accessoire, et ne porte pas atteinte au fonctionnement normal de l'administration.

La chambre recommande à l'ordonnateur d'exiger les documents dont la production régulière était exigée par l'autorisation de cumul d'activités, et de conditionner la reconduction annuelle de l'autorisation au caractère accessoire de l'activité privée et à son absence d'impact sur le fonctionnement normal du service.

Recommandation n° 6. : Exiger la production des documents prévus par l'autorisation de cumul d'activités et conditionner la reconduction annuelle au respect des termes de cette autorisation.

3.6 Les logements des agents de la commune

Aux termes de l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale, il revient à l'organe délibérant des collectivités territoriales et des établissements publics locaux d'établir la liste des emplois ouvrant droit au bénéfice d'un logement de fonctions, gratuitement ou moyennant redevance. Le décret du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement, codifié au code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), a précisé les conditions d'attribution des logements de fonctions.

Le dispositif légal effectue une distinction, selon les contraintes de service pesant sur l'occupant :

- la concession pour nécessité absolue de service (article R. 2124-65 du CG3P) correspond aux situations dans lesquelles « l'agent ne peut accomplir normalement son service, notamment pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité, sans être logé sur son lieu de travail ou à proximité immédiate ». Il peut également y avoir nécessité absolue de service pour les agents exerçant des fonctions de direction, au sens de l'article 21 alinéa 4 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 ; dans ce cas, la concession emporte la gratuité du logement nu et sa valorisation en avantage en nature ;
- la convention d'occupation précaire avec astreinte (article R. 2124-68 du CG3P) concerne les autres situations de mise à disposition de logements, quand les fonctions confiées à l'agent n'ouvrent pas droit au bénéfice d'un logement pour nécessité absolue de service. Elle ne peut être accordée que si l'agent est tenu à un service d'astreinte. Elle emporte paiement, par l'agent bénéficiaire, d'une redevance ne pouvant être inférieure à 50 % de la valeur locative réelle des locaux occupés.

Dans l'une et l'autre situation, l'occupant supporte l'ensemble des réparations incombant à tout preneur à bail, ainsi que les charges locatives afférentes au logement, y compris les impôts et taxes attachés à l'occupation du logement.

Le conseil municipal de Nérès-les-Bains a autorisé l'attribution d'un logement de 68 m² à la directrice générale des services, actuellement en exercice, ainsi qu'un logement de type T4

au bénéfice du gardien du camping, par délibérations du 7 décembre 2017 et du 13 mars 2018. Les délibérations indiquent que ces logements sont attachés à la fonction.

Mais, de fait, le maire a conclu avec les deux agents des contrats de location de droit commun, en application de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, laquelle précise en ses articles 3 et 10 que doit être précisée la durée du contrat de location, qui ne peut être inférieure à 3 ans.

Au cas d'espèce et en méconnaissance de la loi précitée, les contrats de location des logements des deux agents ne mentionnent pas la durée du contrat, se contentant de renvoyer en la matière à l'exercice de la mission pour le compte de la commune.

C'est sur ce motif d'une conclusion de bail de droit commun qu'il n'a pas été mis fin à l'occupation d'un logement, dit de fonctions, par la précédente directrice générale des services qui n'exerce plus depuis 2015.

La commune met donc toujours à disposition de l'intéressée, qui a cessé d'occuper ses fonctions en 2015 et est désormais conseillère municipale, par l'effet d'un contrat de location ordinaire, une maison de 3 pièces³³ (hors cuisine) d'une surface de 98 m² au prix de 193,57 € par mois, du même ordre que celui consenti lors de son attribution en 1996, au moment de sa prise de fonctions.

La chambre rappelle qu'est considérée, comme un avantage en nature, la fourniture par l'employeur à un salarié d'un bien dans le cas où sa mise à disposition est gratuite, ou moyennant une participation du salarié inférieure à sa valeur réelle. Dans un tel cas, l'avantage en nature tient à l'économie de frais normalement supportés, pour se loger ; il doit être valorisé sur le bulletin de paye et est soumis à cotisations sociales et impôt sur le revenu.

La chambre invite la collectivité à remettre de l'ordre dans les concessions de logement, et à interroger, en particulier, les niveaux des redevances et loyers exigés des bénéficiaires.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Avoisinant 50 emplois équivalents temps plein, les effectifs des agents municipaux ont peu évolué pendant la période sous revue.

La collectivité a entendu réviser à compter du 1^{er} janvier 2022 simultanément l'organisation du temps de travail et le régime indemnitaire des personnels, pour se conformer enfin à la durée légale annuelle de 1 607 heures, au prix d'une revalorisation significative du régime indemnitaire.

La commune doit préciser le cadre d'organisation du temps de travail, mieux contrôler le cumul d'activité de l'agent responsable du service environnement et cadre de vie, et remettre de l'ordre dans ses concessions de logement.

³³ D'après le site Geoportail.gouv.fr -carte parcelles cadastrales.

4 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

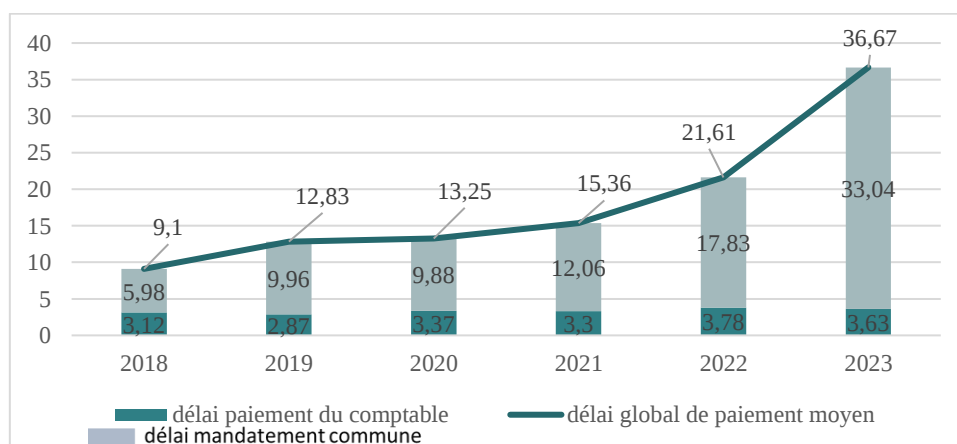
4.1 L'organisation de la fonction

La fonction financière, budgétaire et comptable est assurée par un agent chargé de l'exécution comptable qui travaille en étroite collaboration avec la directrice générale des services, plus particulièrement chargée de la préparation budgétaire.

Sur proposition du chef de service, les bons de commande et les devis sont visés par l'élu référent sur le domaine intéressé, ainsi que par le service comptable, qui procède à l'engagement comptable avant engagement juridique. A réception des biens et services commandés, les factures sont ensuite visées par les chefs de services qui s'assurent du service fait avant paiement.

La chambre relève que le délai de paiement des factures s'est significativement allongé durant la période sous revue, bien au-delà des prescriptions légales à l'adresse des collectivités publiques³⁴. La commune s'expose ainsi au paiement de droit d'intérêts moratoires³⁵, en cas du dépassement du délai (ordinaire) du règlement de 30 jours, incluant le temps d'intervention des services ordonnateurs (20 jours maximum) et du comptable public (10 jours maximum).

Graphique n° 1 : Évolution de délai global de paiement moyen (en jours, jusqu'à septembre 2023)



Source : service gestion comptable (SGC) de Montluçon

La chambre appelle l'attention de la commune sur la dégradation des délais globaux de paiement, qui l'expose à des pénalités et intérêts de retard.

Dans le cadre de la contradiction, l'ordonnateur a précisé que les retards de paiement observés en 2023 sont liés à la réorganisation du service comptable de la commune, suite à

³⁴ Article R. 2192-10 du code de la commande publique.

³⁵ Cf. décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique.

l'arrivée d'un nouvel agent. Le rattachement de la commune à un autre service de gestion de la direction départementale des finances publiques, qui a pu interférer sur la chaîne de paiement, n'a pas non plus été indifférent à la situation. Le maire a confirmé que la commune a dû verser des pénalités, qui se sont établies à près de 6 000 € pour le chantier piscine ; il a également indiqué que les retards de paiement avaient entraîné *in fine* des retards dans la production des états nécessaires au versement des subventions attendues.

4.2 L'information du conseil municipal et des administrés

La commune n'organise pas de débat d'orientations budgétaires, lequel débat ne constitue pas une obligation pour les communes de moins de 3 500 habitants comme celle de Nérès-Les-Bains. Le projet de budget est cependant présenté en commission des finances, élargie à tous les conseillers municipaux, préalablement à l'examen et au vote du conseil municipal.

Depuis 2019, une note explicative est transmise aux conseillers municipaux, exposant les conditions d'approbation du compte de gestion et du compte administratif, ainsi que les modalités d'affectation du résultat de l'année antérieure, puis les grandes lignes du budget primitif, les taux d'imposition, le montant des subventions allouées aux associations et aux organismes de rattachement.

Les annexes réglementaires aux budgets et comptes administratifs, prévues par les articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT, sont correctement renseignées, à l'exception de celles relatives aux services individualisés faisant l'objet d'un budget annexe (C3.3) et de celle traitant de la ligne de trésorerie, la chambre invitant le maire à y accorder à l'avenir une attention renforcée.

Non assujettie à l'obligation³⁶ de mettre en ligne les documents budgétaires sur le site internet de la collectivité, la commune se contente pour l'heure de diffuser une information synthétique par la voie du bulletin municipal.

4.3 La qualité du pilotage budgétaire

S'agissant du budget principal, la chambre a constaté peu d'écarts entre prévisions et exécution pour les deux sections, à l'exception de l'année 2021 pour laquelle le niveau de réalisation de la section d'investissement a été très faible, du fait de retard pris dans la mise en place et l'exécution des marchés de travaux de la piscine.

³⁶ Selon les dispositions de l'article L. 312.1-1 du code des relations entre le public et l'administration, la publication en ligne ne s'applique pas aux communes de moins de 3 500 habitants.

Tableau n° 8 : Taux d'exécution budgétaire

En €	2018	2019	2020	2021	2022
Section de fonctionnement					
Dépenses réelles					
Crédits ouverts	4 642 550	4 453 390	4 178 471	4 153 596	4 482 120
Dépenses réalisées	4 028 327	4 013 643	3 718 197	3 809 522	4 239 978
Taux d'exécution	86,77%	90,13%	89,00%	91,70%	91,70%
Recettes réelles					
Crédits ouverts	4 535 341	4 409 427	4 312 314	3 762 713	4 148 811
Recettes réalisées	4 695 712	4 561 029	4 442 842	4 224 622	4 924 229
Taux d'exécution	103,54%	103,44%	103,39%	112,28%	118,69%
Section d'investissement					
Dépenses réelles					
Crédits ouverts	908 123	1 132 907	2 132 330	4 652 129	3 192 641
Dépenses réalisées	790 313	722 410	705 910	1 285 431	2 523 545
Restes à réaliser	61 704	382 475	1 103 259	292 279	158 165
Taux d'exécution	93,82%	97,53%	84,84%	33,91%	84,00%
Recettes réelles					
Crédits ouverts	585 444	866 547	1 284 949	3 991 014	2 027 102
Recettes réalisées	687 206	877 688	683 524	1 734 979	1 233 205
Restes à réaliser	0	0	622 000	194 280	774 446
Taux d'exécution	117,38%	101,29%	101,60%	48,34%	99,04%

Source : comptes administratifs

La chambre constate que les marchés de la piscine, pour la plupart conclus en 2021, ont ainsi donné lieu à engagement juridique sur l'exercice ; ils interféraient donc sur l'appréciation des restes à réaliser (selon la définition réglementaire qui en est donnée), d'où un montant de restes à réaliser, en dépenses, de la section d'investissement erroné porté au compte administratif 2021.

4.4 La fiabilité des comptes

La fiabilité des comptes a été examinée au regard des dispositions législatives et réglementaires du code général des collectivités territoriales, et du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, ainsi que des prescriptions des instructions budgétaires et comptables (M14, M4 et M49).

Les diligences de contrôle ont porté sur la tenue de la comptabilité d'engagement, les écritures de transferts du chapitre 23 « immobilisation en cours » au chapitre 21, « immobilisations corporelles » ou encore sur l'exactitude des restes à réaliser ; elles n'ont pas conduit à des constats d'irrégularités marquantes appelant la formulation d'observations autres que celles précédemment formulées.

4.4.1 L'inventaire du patrimoine

Le suivi des immobilisations constitue un élément essentiel de la qualité de l'information comptable, en ce qu'il conditionne la présentation du bilan devant donner une image fidèle, complète et sincère de la situation patrimoniale de la collectivité. Aux termes de l'instruction budgétaire et comptable M14, la responsabilité du suivi des immobilisations incombe conjointement à l'ordonnateur (le maire dans le cas d'une commune) et au comptable public : l'ordonnateur étant plus spécifiquement chargé du recensement et de l'identification des biens, et assumant à ce titre la tenue de l'inventaire ; le comptable effectuant leur enregistrement et leur suivi à l'actif du bilan.

Le rapprochement, au 31 décembre 2022, entre l'inventaire tenu par l'ordonnateur et l'état de l'actif tenu par le comptable a révélé une discordance, en valeur absolue, de 685 500 € pour le budget principal de la commune.

Tableau n° 9 : Discordances des comptes d'immobilisations du budget principal (en €)

Compte	Désignation du bien	VNC chez le comptable	VNC chez l'ordonnateur	Discordance (en valeur absolue)
203	Frais d'études et de recherches	1 960,16	0,00	1 960,16
211	Terrains	2 712 646,31	2 707 446,31	5 200,00
213	Constructions	25 949 284,70	25 896 860,09	52 424,61
218	Autres immobilisations corporelles	803 779,75	803 136,03	643,72
242	Immobilisations mises à disposition dans le cadre du transfert de compétences éclairage public	540 094,23	0,00	540 094,23
246	Immobilisations mises en affectation à l'EPCI	85 201,95	0,00	85 201,95
Total				685 524,67

Source : inventaire de l'ordonnateur et état de l'actif du comptable au 31/12/2022

Le document de suivi du patrimoine, communiqué dans le cadre du contrôle, présente les éléments comptables des immobilisations (n° inventaire, date d'acquisition, valeur d'origine, amortissement et valeur nette comptable) ; en revanche, il n'indique pas systématiquement la localisation des biens ni leur état de vétusté.

La chambre invite la commune à s'assurer de la mise en concordance entre inventaire et état de l'actif, conformément aux prescriptions de l'instruction budgétaire et comptable M14.

4.4.2 La question des biens du domaine thermal

L'inventaire réalisé pour les besoins des opérations liées à la déchéance de concession, intervenue à la date du 30 juin 2022, distingue les biens selon qu'ils constituent :

- des biens de retour, en tant que biens indispensables à l'exécution du service, mis en place par le concessionnaire ou mis à la disposition du concessionnaire ; propriété de la collectivité dès l'origine (*ab initio*), ils lui reviennent gratuitement en fin de contrat ;
- des biens de reprise, car utiles au service sans lui être nécessaires, et pour lesquels un droit d'option est ouvert à la collectivité concédante ;
- les biens propres appartenant au concessionnaire.

La commune de Nérès-les-Bains a décidé de reprendre la totalité des biens de la SEMETT, au prix de leur valeur nette comptable ressortant au total à 5 304 872 €, permettant de couvrir la valorisation des biens de retour non encore amortis, celle des biens de reprise ainsi que celle des biens appartenant en propre à la SEMETT.

La commune a pris possession, de fait, de l'ensemble des biens sans qu'aucune opération comptable ni transfert financier n'ait été constaté. La commune ne semble pas disposée à acquitter la somme de 5 304 872 € due à la SEMETT³⁷, au titre du prix de reprise des biens à leur valeur nette comptable, en considération d'une situation financière communale tendue, dans l'attente de la cession du domaine thermal et de l'encaissement de son prix de vente.

4.4.3 Les amortissements

La commune n'est pas tenue, en application des dispositions de l'article L. 2321-2 27° du CGCT, d'amortir ses immobilisations. La commune doit cependant procéder à l'amortissement des subventions d'équipement versées.

Pour ces dernières, les services ordonnateurs n'ont pu justifier de la méthode d'amortissement mise en œuvre, en application d'une délibération de principe du conseil municipal en encadrant les modalités et les durées.

La chambre invite la commune à délibérer pour définir les règles d'amortissement des subventions versées.

Tableau n° 10 : Les subventions versées et les amortissements réalisés

<i>En €</i>	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Subventions d'équipements versées (comptes 204)</i>	333 134	333 134	352 134	319 519	210 844
<i>Amortissements (comptes 28)</i>	23 340	23 340	23 340	23 350	27 633

Source : comptes de gestion de la commune

4.4.4 Les provisions

Les dispositions combinées des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT prescrivent aux communes de provisionner les risques financiers encourus dans certaines situations :

- en cas de contentieux porté devant une juridiction, à concurrence du risque estimé ;
- lorsqu'une procédure collective est ouverte au sein d'un organisme envers lequel la collectivité a contracté un engagement financier ;
- lorsqu'une créance détenue sur un tiers présente un risque d'irrecouvrabilité en dépit des diligences du comptable public.

³⁷ Comme en atteste le courrier du 21 septembre 2023.

Hormis ces obligations légales, une commune peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré (exemple : en cas d'emprunts structurés).

Durant la période sous revue, la commune n'a constitué aucune provision, alors que l'instruction de la chambre a mis en lumière deux situations qui auraient mérité l'inscription de provisions à concurrence du risque estimé par la commune.

D'abord, elle n'a pas provisionné le montant des emprunts garantis à la SEMETT après que les représentants de la commune au conseil d'administration de société ont été informés, le 26 novembre 2020, de la mise en place par le commissaire aux comptes de la SEMETT d'une procédure d'alerte, à la suite de la fermeture de l'établissement et de la décision de la commune de déchoir la société de la délégation de service public.

Par ailleurs, elle n'a pas inscrit en provision tout ou partie des sommes réclamées à l'ancienne directrice générale des services, ayant donné lieu à contentieux porté devant le juge administratif, et ce alors même que le tribunal administratif de Clermont-Ferrand avait annulé en janvier 2021 une partie de la somme réclamée à l'intéressée et que, pour le reste, l'affaire était pendante devant la cour d'appel administrative de Lyon.

La chambre invite la commune à constituer à l'avenir les provisions permettant de couvrir les risques connus, et d'en répartir ainsi l'impact financier sur plusieurs exercices, plutôt que de le concentrer sur l'année du dénouement des situations.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La population de Nérès-les-Bains étant inférieure au seuil de 3 500 habitants, elle est astreinte à un dispositif de règles plus lâches en matière budgétaire et comptable.

La fiabilité des comptes et de l'inventaire apparaît cependant grandement affectée, voire compromise, par l'absence de prise en compte financière et comptable des opérations relatives à la reprise, par la commune, de l'ensemble du patrimoine thermal et des biens propres de la SEMETT.

Il convient encore de réduire les délais de paiement, impliquant de droit le décompte d'intérêts moratoires en cas de dépassement des délais réglementaires de référence, et de mettre en concordance l'inventaire physique et comptable des biens meubles et immeubles avec l'état de l'actif tenu par le receveur municipal.

5 LA SITUATION FINANCIÈRE

Le budget communal se décompose en un budget principal, et trois budgets annexes pour l'eau, l'assainissement, et l'hébergement (camping).

L'essentiel des opérations de dépenses et de recettes de la commune étant retracées au budget principal (plus de 90 % en 2022), les éléments d'analyse financière ci-après présentés ont été établis sur la base des données du seul budget principal.

Tableau n° 11 : Poids relatif des différentes composantes du budget communal

<i>En milliers d'euros et en %</i>	2018		2019		2020		2021		2022	
<i>Budget principal</i>	4 701 412	92%	4 561 029	91%	4 472 948	94%	4 224 622	91%	4 941 291	93%
<i>Budget annexe hébergement</i>	256 244	5%	267 792	5%	113 753	2%	253 259	5%	60 254	1%
<i>Budget annexe eau</i>	83 080	2%	104 508	2%	90 133	2%	70 821	2%	70 696	1%
<i>Budget annexe assainissement</i>	79 412	2%	93 601	2%	81 625	2%	72 170	2%	224 232	4%

Source : comptes de gestion

5.1 La formation de l'autofinancement

5.1.1 L'évolution des produits de gestion

Les produits de gestion s'élevaient à 4,46 M€ en 2022. Ces volumes financiers sont bien supérieurs à ceux relevés pour la moyenne de la strate des communes comptant de 2 000 à 3 500 habitants : les produits de Nérès-les-Bains atteignaient en 2022 quelque 1 697 € par habitant, pour un niveau moyen d'environ 1 000 € par habitant pour la strate.

Les produits de gestion ont reculé de 8,25 % entre 2018 et 2021, avant de connaître une nette progression de 17,70 % de 2021 à 2022.

Tableau n° 12 : Produits de gestion

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Ressources fiscales nettes</i>	2 895 243	2 944 716	2 637 846	2 524 654	2 940 654
<i>dont prélèvement sur le produit des jeux</i>	624 784	651 796	410 366	244 865	549 246
<i>dont taxe de séjour</i>	110 372	98 685	57 687	7 130	-
<i>Ressources d'exploitation</i>	478 589	380 632	509 376	436 837	559 621
<i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	751 896	705 026	766 377	824 029	955 191
<i>TOTAL Produits de gestion</i>	4 125 728	4 030 374	3 913 599	3 785 520	4 455 465

Source : comptes de gestion

5.1.1.1 Des recettes dépendantes de l'activité touristique et thermale

Les évolutions constatées s'expliquent par la composition atypique des recettes de la commune, fortement liées au tourisme et à l'activité thermale. Ainsi :

- les recettes retirées du prélèvement sur les jeux ont enregistré un recul marqué de 2019 à 2021, se rétractant de 651 796 € à 244 865 €. En 2022, ils n'avaient pas encore retrouvé leur niveau d'avant crise, ne dépassant pas 549 246 € ;

l'activité du casino a été fortement affectée par la crise sanitaire et, dans une moindre mesure, par les difficultés rencontrées par l'activité thermique ;

- la redevance d'exploitation des thermes à la charge de la SEMETT n'a été perçue qu'en 2018 et 2020. Pour les autres années, elle a été ramenée à zéro en raison de la faiblesse du résultat d'exploitation réalisé (inférieur à 100 K€), conformément aux clauses de la convention de délégation ;
- la taxe de séjour, dont le produit se montait à 110 372 € en 2018, s'est effritée sur 2019, a chuté en 2020, puis a été transférée à l'intercommunalité à partir de 2021³⁸.

Le mouvement de retrait des recettes a été toutefois largement amorti par le dispositif de compensation des pertes de recettes fiscales et domaniales subies du fait de la crise sanitaire, mis en place par la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020, et garantissant à chaque commune un niveau de recettes fiscales et domaniales de 2020 équivalent à la moyenne perçue de 2017 à 2019. Le dispositif a été reconduit en 2021, pour les seules pertes de recettes fiscales. La commune de Nérès-les-Bains a bénéficié à ce titre de 15 915 € de compensation en 2020, de 190 675 € en 2021 et de 222 501 € en 2022.

La chambre note par ailleurs qu'en contradiction avec les clauses de la convention de délégation de service public, la commune n'a pas demandé à la SEMETT de prendre en charge la taxe foncière levée sur les bâtiments affectés à l'activité thermique, et ce durant toute la période sous revue (la dépense afférente ressortant à 24 145 € en 2023).

5.1.1.2 De faibles marges de manœuvre s'agissant de la fiscalité locale

L'évolution des recettes des impôts locaux, en hausse constante de 4,4 % en moyenne annuelle, s'explique par le seul dynamisme des bases d'imposition, les taux n'ayant pas été revalorisés durant toute la période sous revue. Pour autant, ceux-ci restent bien supérieurs à la moyenne de la strate. Ainsi en 2020, le taux de la taxe d'habitation était de 24,65 % à Nérès-les-Bains contre 13,44 % pour la strate, et celui de la taxe foncière sur les propriétés bâties de 26,31 % pour un taux de 17,67 % observé pour l'ensemble des collectivités de la strate. Seule la taxe foncière sur les propriétés non bâties, d'un rendement faible au demeurant, se révèle légèrement inférieur au taux moyen (46,92 % à Nérès, pour 48,95 % pour la strate).

En conséquence de la dernière réforme de la fiscalité locale, la commune ne perçoit plus depuis 2021 le produit de la taxe d'habitation sur les résidences principales (supprimée), ni les recettes tirées des dispositifs de compensations afférents. Elle est attributaire en contrepartie de la part du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties, jusque-là levée au bénéfice du département, abondé d'une dotation correctrice des effets de la réforme. Elle continue à percevoir la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et les logements vacants. La valeur locative des établissements industriels a toutefois été réduite de moitié, entraînant une baisse des ressources fiscales et une progression corrélative des ressources institutionnelles (par l'effet de la compensation, d'un montant équivalent, versée par l'État).

³⁸ Délibération du 14 décembre 2020.

Au regard du taux communal de la taxe sur le foncier bâti, bien supérieur au niveau moyen observé pour sa strate d'appartenance³⁹, la commune possède une faible marge de manœuvre en termes de progression, au besoin, du rendement et de la pression fiscale.

S'agissant de la fiscalité reversée, le montant de l'attribution de compensation versée par la communauté de communes à la commune a diminué de 364 559 € en 2018 à 136 051 € en 2022, par l'effet notamment du transfert de la compétence de tourisme (et des charges afférentes).

5.1.2 L'évolution des charges de gestion

En 2022, les charges de gestion se sont établies à 3,60 M€, soit 1 453 € par habitant à Nérès-les-Bains pour 828 € par habitant observé en moyenne en 2022 pour les collectivités de même importance démographique.

Tableau n° 13 : Les charges de gestion

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Charges à caractère général</i>	837 277	904 157	770 954	901 788	1 142 658
<i>Charges de personnel</i>	1 879 106	1 780 659	1 706 778	1 814 125	1 939 148
<i>Subventions de fonctionnement</i>	260 066	287 815	176 412	184 321	259 009
<i>Autres charges de gestion</i>	295 759	296 646	306 476	257 508	261 872
<i>Charges de gestion</i>	3 272 207	3 269 277	2 960 619	3 157 742	3 602 687

Sources : comptes de gestion du comptable public.

Elles ont connu un mouvement de baisse jusqu'en 2020 (baisse de 9 % entre 2018 et 2020), avant d'enregistrer un rebond marqué (20 %) entre 2020 et 2022. Le recul de début de période est principalement corrélé à la diminution des charges de personnel. Ensuite, l'augmentation apparaît tout à la fois liée à l'évolution des charges de personnel et à celle des charges à caractère général.

À elles seules, les charges à caractère général ont bondi de près de 27 % de 2021 à 2022, pour atteindre 1,14 M€ en 2022 (contre 0,90 M€ en 2021). Cette évolution s'explique surtout par l'envolée des dépenses d'énergie (+ 86 % entre 2021 et 2022) qui représentent désormais un quart des charges à caractère général. Cette progression tient aussi aux options de gestion adoptées par la commune qui a fait le choix, dans le cadre d'un groupement de commande piloté par le syndicat départemental d'énergie de l'Allier, d'une évolution vers une énergie réputée propre, à un tarif non règlementé en 2021. Si ce choix peut se présenter comme plus vertueux au plan environnemental, il a été d'autant plus coûteux dans un contexte de conjoncture de crise énergétique, la commune comptant plusieurs sites très énergivores comme l'hôtel de ville, le pavillon du Lac ou encore le camping municipal.

³⁹ Le taux de taxe sur le foncier bâti est fixé à 52,79 % contre 39,59 % pour la moyenne des communes de même strate.

Tableau n° 14 : Principales évolutions marquantes des comptes de charges à caractère général

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2022/2021 en %	2022/2018 en %
60612 – Énergie – Électricité	107 803	158 120	149 570	154 638	287 838	86,14%	167%
615221 – Entretien et réparation des bâtiments publics	78 832	121 321	66 482	68 242	88 981	30,39%	13%
615231 – Entretien et réparation des voiries	21 426	17 105	15 855	48 667	101 587	108,74%	374%
6226 – Honoraires	12 066	17 372	21 450	19 163	34 265	78,81%	184%
6227 – Frais d'actes et de contentieux	1 656	600	516	8 030	13 958	73,82%	743%
Total dépenses à caractère général	837 277	904 157	770 954	901 788	1 142 658		

Source/note : comptes de gestion du comptable public.

Les charges de personnel représentaient 51,1 % des charges courantes en 2022, contre 51,98 % pour la strate. En valeur, et ramenées à l'habitant, elles atteignaient toutefois 688 € contre 377 € pour la strate, poids qui s'explique par un niveau de service rendu supérieur à celui des autres communes, du fait de la fréquentation touristique liée au thermalisme. L'élévation du niveau d'exigence du service attendu est particulièrement marquée en matière de propreté, d'entretien des voiries et des espaces verts, ainsi que dans le champ culturel et de l'animation, avec une offre riche en manifestations et équipements.

Hormis cette question du niveau de service rendu à la population, plusieurs décisions ont joué sur l'évolution de la masse salariale :

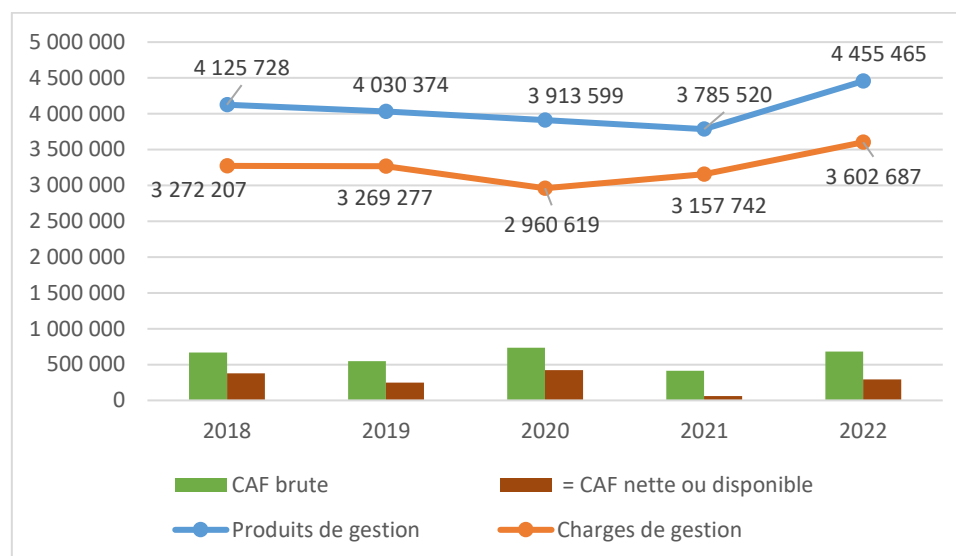
- en premier lieu, l'absence de recrutement de contractuels saisonniers en 2020, en raison de la crise de la Covid-19 et des restrictions d'ouverture des équipements ;
- la réévaluation du régime indemnitaire intervenue en 2022, qui explique en grande partie l'augmentation de la masse salariale de 7 % observée de 2021 à 2022.

5.1.3 La capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement (CAF) brute traduit la capacité de la collectivité à financer, par son fonctionnement courant, ses opérations d'investissement (remboursements de dettes, dépenses d'équipement...) : elle permet d'évaluer les capacités réelles de la commune à réaliser ses projets et programmes d'équipement.

Entre 2018 et 2021, la baisse des recettes étant plus marquée que celle des dépenses, le niveau de CAF brute s'est dégradé pour atteindre son niveau le plus bas en 2021 ; elle s'est ensuite redressée en 2022 pour retrouver son niveau de 2018, soit 15 % des produits de gestion, signe d'une bonne tenue de la section de fonctionnement.

Toutefois, en raison de l'alourdissement continu des annuités en capital de la dette, de 290 174 € en 2018 à 388 154 €, le niveau de la CAF nette n'a pas dépassé 6,5 % des produits de gestion en 2022, contre 9 % observés en début de période. Son niveau a été proche de zéro en 2021.

Graphique n° 2 : L'évolution de la capacité d'autofinancement

Source : comptes de gestion

5.2 Le financement des investissements

En montant cumulé durant la période de 2018 à 2022, le budget d'investissement de la commune de Nérès-les-Bains a atteint quelque 4,36, M€, l'essentiel étant consacré à l'effort d'équipement (à hauteur de 99,5 % des dépenses). Mesuré en considération de l'importance de la population, l'effort d'équipement s'établit à 353 € par habitant en 2021, soit un niveau proche de la moyenne de la strate démographique de référence de 316 € de dépenses d'équipement par habitant.

Plutôt contenues de 2017 à 2020, les dépenses d'investissement ont enregistré une progression marquée depuis 2021, du fait de l'exécution en urgence de travaux aux thermes (642 k€ TTC en 2021, subventionnés à près de 80 % par le département de l'Allier et la région Auvergne Rhône-Alpes), d'interventions sur la voirie de Cheberne en 2020 et 2022 (511,3 k€ TTC) et, surtout, des travaux de rénovation de la piscine (études, travaux et fouilles réalisés en 2021 et 2022 pour près de 5,16 M€ TTC).

Durant la période sous revue, l'effort d'équipement a été couvert à hauteur de 70,46 % par l'autofinancement et la mobilisation des ressources propres d'investissement (dotations, subventions). Le besoin de financement (1,28 M€) restant à couvrir a été assuré par le recours à l'emprunt (1,08 M€) et, dans une moindre mesure, par un prélèvement sur le fonds de roulement (0,21 M€).

Tableau n° 15 : Le financement des investissements

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	<i>Cumul sur les années</i>
= CAF nette ou disponible (C)	377 111	247 176	422 181	62 121	291 598	1 400 187
+ Recettes d'inv. hors emprunt (D)	153 362	193 845	148 302	355 565	819 909	1 670 983
= Financement propre disponible (C+D)	530 473	441 021	570 483	417 686	1 111 506	3 071 170
-Investissements ⁴⁰	500 139	422 200	368 357	932 453	2 135 391	4 358 542
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	30 334	18 821	202 125	- 514 767	- 1 023 885	- 1 287 372
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	80 000	1 000 000	0	1 080 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	30 334	18 821	282 125	485 233	- 1 023 885	- 207 372

Source : comptes de gestion du comptable public.

Dans le cadre de la réunion du 10 juillet 2018 du réseau d'alerte local, les services préfectoraux avaient appelé l'attention de la commune sur sa situation financière, l'invitant à « *faire preuve de réalisme* » et à réaliser une étude d'impact financier, en vue d'évaluer les conséquences de la mise en service de la piscine sur le niveau d'endettement ainsi que sur les dépenses de fonctionnement.

Le démarrage du projet, longtemps suspendu en raison de la santé financière de la commune, a finalement été lancé, avec un financement par souscription d'un emprunt de 1 M€ en 2021. Aucune étude d'impact approfondie n'a cependant été réalisée⁴¹. Au 1^{er} octobre 2023, alors qu'il est prévu que la piscine ouvre au deuxième trimestre 2024, la commune ignore encore précisément le niveau des coûts de fonctionnement induits par la mise en service de l'équipement après rénovation complète.

En vertu du décret du 30 juin 2016 d'application de l'article 107 de la loi du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République, l'étude d'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement est obligatoire pour tout projet d'opération d'investissement dont le montant prévisionnel total des dépenses est supérieur à 150 % des recettes réelles de fonctionnement pour les communes de moins de 5 000 habitants. En deçà de ce seuil, sans être requises réglementairement, de telles études d'impact peuvent s'avérer des plus utiles, pour mieux apprécier les incidences des projets d'équipement majeurs, et notamment dans le cas de tensions financières, accentuées dans le cas de Nérès-les-Bains par l'incertitude pesant sur les conditions d'exploitation des thermes et la poursuite même de l'activité.

⁴⁰ Dépenses et subventions d'équipements mais également les participations et investissements financiers, les dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés ainsi que les charges à répartir.

⁴¹ Une étude sommaire, nécessaire pour l'obtention de certaines subventions a simplement été réalisée.

5.3 L'analyse bilancielle

5.3.1 L'endettement consolidé

5.3.1.1 L'encours de dette

Sur la période d'analyse, l'encours de dette consolidé (toutes composantes budgétaires prises en considération) a légèrement diminué, de 6,4 M€ en 2018 à 5,9 M€ en 2022. Mais ramené à l'habitant, l'encours de dette est trois fois supérieur au niveau moyen observé pour les communes comparables⁴².

Si la commune de Nérès-les-Bains consacrait l'intégralité de son autofinancement brut au remboursement de sa dette (sans recourir à la souscription de nouveaux emprunts), il lui faudrait un peu plus de 8 années pour parvenir à se désendetter complètement, soit une durée plutôt élevée. Le seuil d'alerte légal, fixé à 12 années, a été du reste franchi en 2021 (14,5 années).

Tableau n° 16 : L'encours de dette consolidé, au 31 décembre

	2018	2019	2020	2021	2022
Encours de dette budget principal au 31/12 en €	5 921 022	5 620 813	5 386 294	6 033 316	5 645 162
Capacité de désendetttement en années	8,9	10,3	7,3	14,5	8,3
<i>Encours de la dette consolidée</i>	6 362 392	6 006 077	5 713 565	6 300 643	5 850 524
<i>Capacité de désendetttement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)</i>	8,6	8,8	7,3	12,3	7,7
<i>Encours de la dette consolidée nette de la trésorerie</i>	5 095 872	4 745 452	4 165 313	3 934 944	4 396 454

Source : comptes de gestion

Plus récemment, à la suite des échanges de la réunion du réseau d'alerte local du 27 juin 2022, les services préfectoraux ont de nouveau engagé la commune Nérès-les-Bains à une gestion plus rigoureuse, et à limiter le recours à l'emprunt (entendu au sens d'un moratoire sur les exercices en tension).

Néanmoins, par délibération du 7 décembre 2023, le conseil municipal a autorisé la souscription d'un nouvel emprunt, d'un montant en capital de 900 000 € et d'une durée d'amortissement de 20 ans.

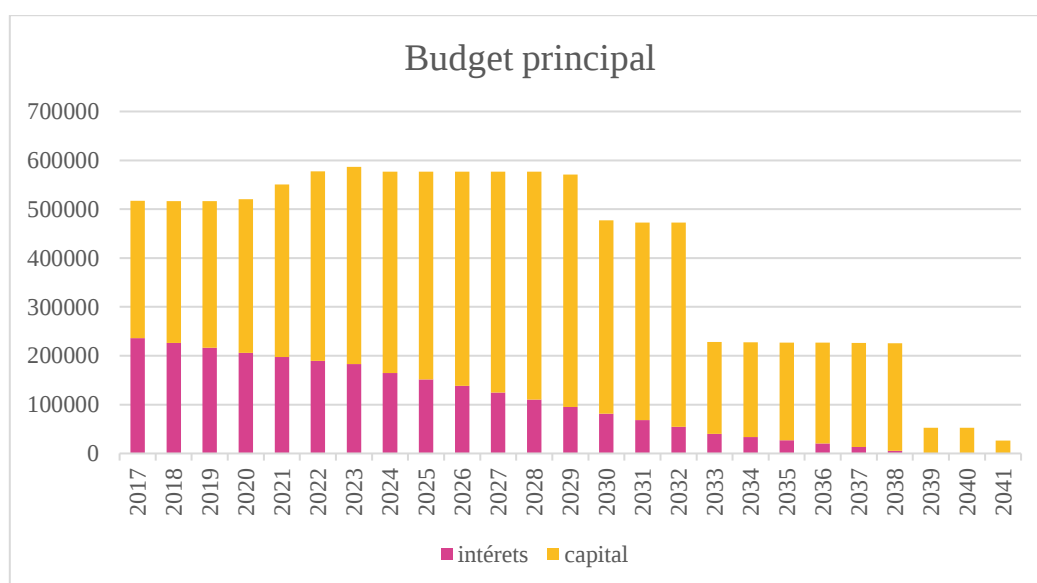
⁴² Pour le seul budget principal, l'encours de dette par habitant à Nérès-les-Bains était de 2 119 € au 31/12/2022 contre 669 € pour la moyenne de la strate.

5.3.1.2 Une dette de long terme, ralentissant le lancement de nouveaux projets jusqu'à 2030

Les emprunts les plus anciens ont été contractés sur des durées longues (emprunt sur 30 ans en 2006) ; ils ont été pour partie renégociés en 2015, dans un objectif d'allongement de la durée des contrats. Le remboursement en capital des emprunts est lissé en échéances constantes, voire progressives pour un contrat.

Aucun des emprunts constituant l'encours n'arrivera à échéance avant 2030, s'agissant du budget principal. La commune ne peut donc escompter récupérer quelque marge de manœuvre avant la fin de la décennie.

Graphique n° 3 : Les annuités liées au remboursement de la dette de 2017 à 2040



Source : contrats d'emprunts de la commune.

5.3.2 Les engagements financiers liés aux thermes

5.3.2.1 Les garanties d'emprunts

La commune de Nérès-les-Bains a garanti les emprunts souscrits par la SEMETT, dont le montant de capital restant dû ressort à 276 400 € au 31 décembre 2022.

La commune s'était en outre engagée, par l'effet de la promesse de vente signée avec France Thermes, à consentir sa garantie à hauteur de 2 578 320 € empruntés, et pour une période d'amortissement prévue de 30 ans, correspondant à la durée du prêt de la Banque des Territoires. Si cette garantie tombe du fait de la rupture de la promesse de vente, la commune ne peut qu'appeler à la plus grande prudence la commune de Nérès-les-Bains quant aux engagements financiers qu'elle serait tentée d'accorder dans le cadre de la cession du domaine

thermal, et plus largement pour la poursuite d'activité au regard de la situation déjà dégradée de ses comptes.

5.3.2.2 Les avances à la SEMETT

Malgré la disparition objective de son objet social, la SEMETT continue d'exister pour des raisons financières tenant à l'impossibilité, pour la commune, de lui acquitter le prix des actifs rétrocédés à leur valeur nette comptable.

Afin de permettre à la société de faire face à l'ensemble de ses charges courantes, en l'absence de ressources, la commune a consenti depuis août 2023 à plusieurs avances au bénéfice de la SEMETT :

- le conseil municipal du 26 juin 2023 a autorisé le versement d'un montant d'avance correspondant aux intérêts bancaires mensuels dus par la SEMETT, jusqu'au règlement par la commune de la valeur nette comptable des actifs, précisant que les sommes ainsi allouées seront déduites in fine de la valeur nette comptable de reprise des actifs sociaux ;
- après avoir décidé le 19 octobre 2023 d'avances en compte courant d'associé accordées jusqu'en décembre 2023, le conseil municipal a été de nouveau appelé à délibérer, le 7 décembre 2023, convenant du principe d'un versement mensuel en avance en compte courant, à hauteur de 15 000 €, cette fois jusqu'au 31 décembre 2024.

La chambre observe que les collectivités actionnaires d'une société d'économie mixte locale peuvent certes, après signature d'une convention, allouer des apports en compte courant d'associés⁴³, sous la forme d'avances ou de prêts avec versement de fonds, ou en renonçant provisoirement à l'encaissement de sommes dues par la société. La convention relative à l'apport en compte courant d'associé doit donner lieu à approbation par l'assemblée délibérante ; elle est assujettie à plusieurs conditions⁴⁴ (de durée ; de niveau au regard des recettes de fonctionnement...) fixées par les articles L. 1522-4 à L. 1522-5 du code général des collectivités territoriales. A ce jour, le conseil municipal de Nérès-les-Bains n'a pas encore été appelé à connaître de quelque projet de convention.

Dès lors, la chambre recommande d'établir une convention pour régir les apports en comptes courants d'associé consentis à la SEMETT, apports devant être inscrits comptablement au compte 266 « Autres formes de participations », et figurer à l'annexe du compte administratif « Élément du bilan – état des immobilisations – participations » comportant une ligne dédiée au compte 266.

Appelée à la contradiction, la commune a transmis une convention signée le 23 octobre 2023. La chambre relève que cette convention a été signée sans que le conseil municipal ne se soit prononcé au préalable sur le projet de convention. Elle ne comporte pas un montant

⁴³ Réponse ministérielle n° 34969, JO Sénat, 23 octobre 1980.

⁴⁴ La durée de l'accord doit être limitée à une période de deux ans renouvelables une fois ; l'avance ne doit pas servir à rembourser une autre avance et ne doit pas entraîner un dépassement supérieur à 5 % des recettes de la section de fonctionnement du budget de la collectivité. En cas de pertes constatées dans les documents comptables, les capitaux propres de la société ne doivent pas devenir inférieurs à la moitié du capital social.

déterminé de l'apport et n'est pas limitée dans le temps, en méconnaissance des exigences légales précitées.

5.3.2.3 La dette latente liée aux sommes dues à la SEMETT

Aucune opération comptable n'ayant été passée lors de la reprise des actifs de la SEMETT, intervenue au 1^{er} juillet 2022 (cf. supra), la dette de la commune à l'égard de la SEMETT n'a pas été constatée.

Elle est cependant bien réelle et nullement négligeable, avec une valorisation des actifs de la société arrêtée d'un commun accord au montant total de 5,3 M €.

Mais la constatation de la dette dans les comptes de la commune, et dans l'attente de l'acquittement auprès de la société du prix de reprise de ses biens, aurait multiplié par deux l'encours de la dette communale, en 2022.

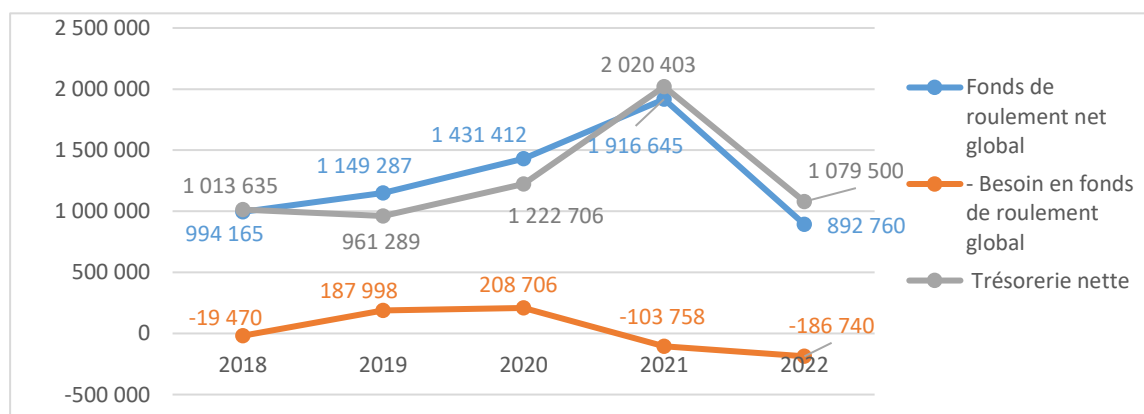
5.3.3 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement net global (FRNG) correspond à la différence entre financements permanents (dotations, réserves, subventions, emprunts) et actif immobilisé net. Après une phase de reconstitution du fonds de roulement observée entre 2018 et 2021, celui-ci a ensuite diminué de moitié en 2022, pour revenir au niveau de début de période.

Le besoin en fonds de roulement global (BFRG) traduit l'écart entre, d'une part, l'ensemble des créances détenues sur les redevables et d'autre part, les dettes à court terme (fournisseurs, dettes fiscales et sociales, etc.). À l'exception des deux années de crise sanitaire, l'activité de la commune a présenté un dégagement de fonds de roulement, expliqué sur les deux dernières années principalement par l'augmentation des encours fournisseurs.

La trésorerie, au sens financier du terme et non de disponibilités courantes, correspond à la différence entre fonds de roulement et besoin en fonds de roulement. Se montant à près de 1 M€ au 31 décembre 2022, elle permet de couvrir 104 jours de charges courantes.

Graphique n° 4 : Le fonds de roulement et la trésorerie



Source : retraitement CRC sur la base des comptes de la collectivité

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune présente des caractéristiques financières atypiques liées en partie à son activité thermale : le montant de ses charges et de ses produits est ainsi près de deux fois supérieur au niveau moyen des communes de même importance démographique.

Au terme de la période sous revue, la situation financière de Nérès-les-Bains est dégradée.

Les taux de fiscalité locale, bien supérieurs à ceux des communes de la strate, limitent les marges de manœuvre de la commune, qui subit les fluctuations de ses recettes de fonctionnement selon le dynamisme de l'activité touristique et thermale.

Avec une capacité d'autofinancement nette quasi-nulle en 2021, la prise en charge des travaux devant être réalisés sur les thermes, pour le compte de la SEMETT, et le lancement du programme de rénovation de la piscine (sans étude d'impact approfondie) ont nécessité de recouvrir à l'emprunt, alourdissant encore la dette communale.

S'y ajoute une dette latente, bien réelle mais non constatée, de près de 5,3 M€ au titre du prix de reprise des biens de la SEMETT déchu de la délégation de service public, reprise intervenue au 1^{er} juillet 2022 sans que la commune ne se soit acquittée de quelque somme.

La commune a dû consentir des avances en comptes courant d'associé à la SEMETT, dépourvue de toutes ressources mais supportant encore la charge des emprunts non encore amortis. Le principe et les conditions de ces avances doivent faire l'objet d'une convention, à soumettre à l'approbation du conseil municipal.

6 LA COMMANDE PUBLIQUE

6.1 L'organisation générale de la fonction

Durant la période examinée, la collectivité a passé 18 marchés, dont 16 en procédure adaptée et 2 en appels d'offres ouverts (contrats d'assurance). La plupart des marchés concernaient la réalisation de travaux.

Tableau n° 17 : Marchés signés par la commune de 2018 à 2023

<i>Montants en € HT</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Montants totaux HT (en €)</i>	322 260	595 564	238 813	4 387 006	578 023	315 700
<i>Part des marchés de travaux</i>	66 %	36 %	59 %	100 %	73 %	0 %
<i>Nombre de procédures formalisées</i>	1	0	0	0	0	1
<i>Nombre de procédures adaptées</i>	3	4	1	2	4	2

Source : commune de Nérès-les-Bains – tableau des marchés

La passation des marchés est pilotée par la directrice générale des services, qui monte les dossiers de marché et en assure le suivi administratif. Elle suit par ailleurs également les délégations de service public (gestion de la station thermique jusqu'en 2022 - alimentation en eau potable - assainissement collectif – gestion du Casino).

Le conseil municipal s'est dessaisi de l'essentiel de sa compétence en matière de marchés, ayant délégué au maire la préparation, la passation, l'exécution et le règlement de tous les marchés en procédure adaptée, sans plafond de montant et sans avoir mis en place de commission pour les marchés à procédure adaptée aux fins de procéder à un examen préalable avant attribution. Des comptes rendus réguliers sont faits auprès du conseil municipal, conformément aux exigences légales au regard des délégations consenties au maire par le conseil municipal.

Jusqu'à la fin 2023, si des commissions ad hoc constituées d'élus volontaires, ou des comités de pilotage de projets importants ont parfois été mis en place, pour procéder à l'analyse des offres et se prononcer sur l'attribution des marchés, il ne s'agissait pas d'une pratique générale, aucun document ne définissant en tout état de cause les modalités d'intervention de telles instances.

La directrice générale des services est autorisée à signer les bons de commande et devis de fournitures et travaux à concurrence de 1 000 €, en l'absence du signataire délégué habituel (arrêté du maire du 22 décembre 2021).

Il en résulte une concentration des sollicitations et des responsabilités sur la directrice générale des services, ainsi que le maire, qui peut être source d'erreurs et de carences de contrôle, du fait de la charge de travail qu'elle implique pour les intéressés.

La collectivité ne dispose pas d'un règlement de la commande publique. À la lumière des irrégularités constatées lors de la passation de plusieurs marchés (cf. infra), la chambre invite la commune à se doter d'un document de rappel utile du cadre légal des règles de consultation et de publicité, des différentes procédures d'achats selon les seuils, ou encore pour organiser / indiquer le circuit de validation et de signature des bons de commandes.

En réponse aux observations formulées en cours de contrôle, le conseil municipal a décidé le 31 janvier 2024 de créer une commission « marchés à procédure adaptée », appelée à se prononcer désormais sur les commandes d'un montant prévisionnel supérieur à 90 000 € HT.

6.2 L'examen des procédures de passation des marchés et l'effectivité de la mise en concurrence

La chambre a effectué le contrôle des six dossiers de marchés⁴⁵ d'importance, dont trois appellent les observations et réserves ci-après exposées.

⁴⁵ L'échantillon a concerné les marchés des travaux urgents de mise en conformité des thermes, les travaux de rénovation de la piscine municipale, les travaux de voirie rue Cheberne, la réfection de la toiture de l'école maternelle, le nettoyage des locaux de l'école élémentaire, et la protection de la source Magnolia.

6.2.1 Les travaux de mise en sécurité et la rénovation des bâtiments des thermes

La commune a recouru à une procédure adaptée pour la réalisation des travaux de mise en sécurité et la rénovation des bâtiments des thermes, dont le montant total des marchés s'est élevé à 513 745 € (HT).

La publication du marché, alloti en 14 lots, a été assortie d'un délai de remise des offres très court (publié un vendredi avec 19 jours de délai), qui a nécessairement réduit la concurrence et limité le nombre d'offres reçues (aucune offre enregistrée pour un lot ; une seule offre pour 5 lots ; 2 offres pour 4 autres lots.). La relance de la mise en concurrence pour un lot infructueux n'a pas permis de recueillir plus de candidatures ; il a été finalement attribué sans mise en concurrence.

En leur contenu, les conditions d'appréciation des offres reçues appellent plusieurs remarques.

En premier lieu, la pondération des critères d'analyse des offres (50 points pour la valeur technique, 30 points pour le délai, et 20 points pour le prix) indiquée dans le règlement de consultation n'a pas été respectée. Pour six lots⁴⁶, le poids de la valeur technique a été minoré (note pouvant atteindre au maximum entre 34 et 48 points, pour 50 points prévus initialement). Pour un lot⁴⁷, le critère du délai a été neutralisé.

Par ailleurs, pour quatre lots, des différences ont été relevées entre le prix mentionné à l'acte d'engagement et celui de l'offre. La commune a ainsi retenu le prix de l'offre en son analyse, alors que le règlement de consultation indique qu'« *en cas de discordance constatée dans une offre entre le montant porté à l'acte d'engagement et celui porté sur la décomposition du prix global forfaitaire, seul le montant porté à l'acte d'engagement prévaudra et fera foi.* »

Si ces deux éléments ne paraissent pas avoir eu d'incidence sur le classement des entreprises, le choix opéré à l'issue de l'analyse des deux lots relatifs à la sécurisation et à l'uniformisation des réseaux de distribution et des canalisations de distribution d'eau thermique, semble plus problématique. En effet, une seule offre avait été déposée pour chacun des lots par la même entreprise. Malgré les enjeux financiers (122 144,22 € soit 22 % du montant total attribué) et sanitaires des lots, l'analyse a conduit à retenir l'entreprise TCMEES, alors même que la valeur technique de son offre était notée comme clairement insuffisante, qu'aucun planning détaillé n'était fourni, que les contraintes d'exécution n'étaient pas prises en compte et que l'entreprise ne possédait pas de référence en établissement thermal.

La chambre constate que la faible mise en concurrence a contraint la commune dans ses choix, la conduisant à retenir des entreprises dont la qualité et le savoir-faire n'étaient pas démontrés, ce qui peut s'avérer d'autant plus préjudiciable pour des prestations assurées auprès d'un établissement thermal.

La chambre relève encore que les marchés n'ont fait l'objet d'aucune décision formelle, autre que le courrier de notification, point sur lequel la chambre appelle la commune à la vigilance pour ses marchés à venir.

⁴⁶ Les lots A1 A2 A3 A5 B5 B8.

⁴⁷ Le lot A6.

6.2.2 La rénovation des toitures et terrasses de l'école maternelle

En vue de réaliser les travaux nécessaires aux toitures et terrasses de l'école maternelle, la commune a procédé par lettres de consultation adressées le 19 avril 2022 à trois entreprises, avec une date limite de réponse fixée au 29 avril, soit 10 jours après l'envoi. Seules deux entreprises ont déposé une offre, et le marché a été attribué pour un montant de 154 785,63 € HT.

Le délai de remise des offres, très court, et le mode de consultation choisi ont conduit à réduire la portée de la mise en concurrence et à limiter encore le nombre des offres formalisées.

Comme pour les précédents marchés, ce marché n'a pas fait l'objet d'une décision du maire.

6.2.3 Les travaux de rénovation de la piscine municipale

Équipement fermé depuis mars 2017, la réhabilitation de la piscine extérieure de Nérès-les-Bains a débuté en février 2022, avec une ouverture au public escomptée pour le printemps 2024.

La réhabilitation de la piscine extérieure de Nérès-les-Bains, projet estimé à 3,3 M€ HT, a fait l'objet d'un marché à procédure adaptée, divisé en 21 lots, avec une consultation préalable pour le lot 1 « démolition » suivie d'une consultation pour l'ensemble des autres lots.

La commune a publié les deux avis d'appel public à la concurrence pour le programme des travaux de rénovation de la piscine (Lot 1 Démolition, et Lots 2 à 21 pour le reste des travaux) sur la plateforme Centreofficielles.com et sur *La montagne*, journal d'annonces légales, respectivement le 6 et le 20 novembre 2020. Le délai pour candidater a été fixé à 3 semaines pour le lot 1, et à 8 semaines pour la consultation plus conséquente concernant les lots 2 à 20.

Malgré ce délai convenable, 10 lots sur 21 n'ont pas été attribués. Pour 3 lots, aucune offre n'a été déposée ; pour les 7 autres, dont des lots importants comme la maçonnerie - gros œuvre, les offres proposées par les entreprises révélaient un écart sensible avec les estimations établies par le maître d'œuvre (offres parfois jusqu'à trois fois plus élevées que le montant estimé pour le lot).

Après un sérieux travail d'ajustement, de réévaluation et de précision des prestations attendues, un deuxième tour de consultation a été lancé au deuxième trimestre 2021 ; il a permis d'attribuer, après négociation, 7 des 11 lots restants.

Sur les 4 dernier lots restant à attribuer à l'issue de ce deuxième tour, 3 lots (lots 3, 4 et 5) ont fait l'objet d'une procédure d'attribution sans publicité ni mise en concurrence (un seul prestataire contacté), ainsi que l'autorise l'article R. 2122-2 du code de la commande publique ; enfin, un dernier lot a fait l'objet d'une mise en concurrence restreinte (lot 2).

La chambre relève que les insuffisances de l'estimation, imputables à la maîtrise d'œuvre, ont conduit à multiplier les étapes de procédures, facteur qui ne peut qu'être préjudiciable à la maîtrise des enveloppes budgétaires et contribuer à allonger les délais de réalisation de l'opération. Au final, les montants notifiés de l'ensemble des marchés se révèlent 21 % plus élevés que le niveau de l'estimation première établie par le maître d'œuvre.

Il a encore été constaté que pour deux lots (lot 9 – carrelage faïence et lot 13 -ascenseur), malgré une analyse technique des offres rigoureuse et détaillée, l'entreprise retenue par le maire n'est pas celle qui était la mieux classée à l'issue de l'analyse des offres. L'ordonnateur a indiqué avoir privilégié une entreprise locale, ce qui n'est évidemment pas autorisé par le code de la commande publique.

La chambre note, pour finir, une transmission très tardive des pièces du marché au contrôle de légalité (juin 2023, pour des lots attribués en décembre 2021) ; elle rappelle qu'en application de l'article R. 2182-5 du code de la commande publique, la notification du marché aux entreprises titulaires ne peut intervenir qu'« *après transmission au représentant de l'État des pièces nécessaires à l'exercice de son contrôle* ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La compétence relative aux marchés est exercée, quasi-exclusivement, par la directrice générale des services et le maire, bénéficiaire d'une délégation des plus larges consentie par le conseil municipal.

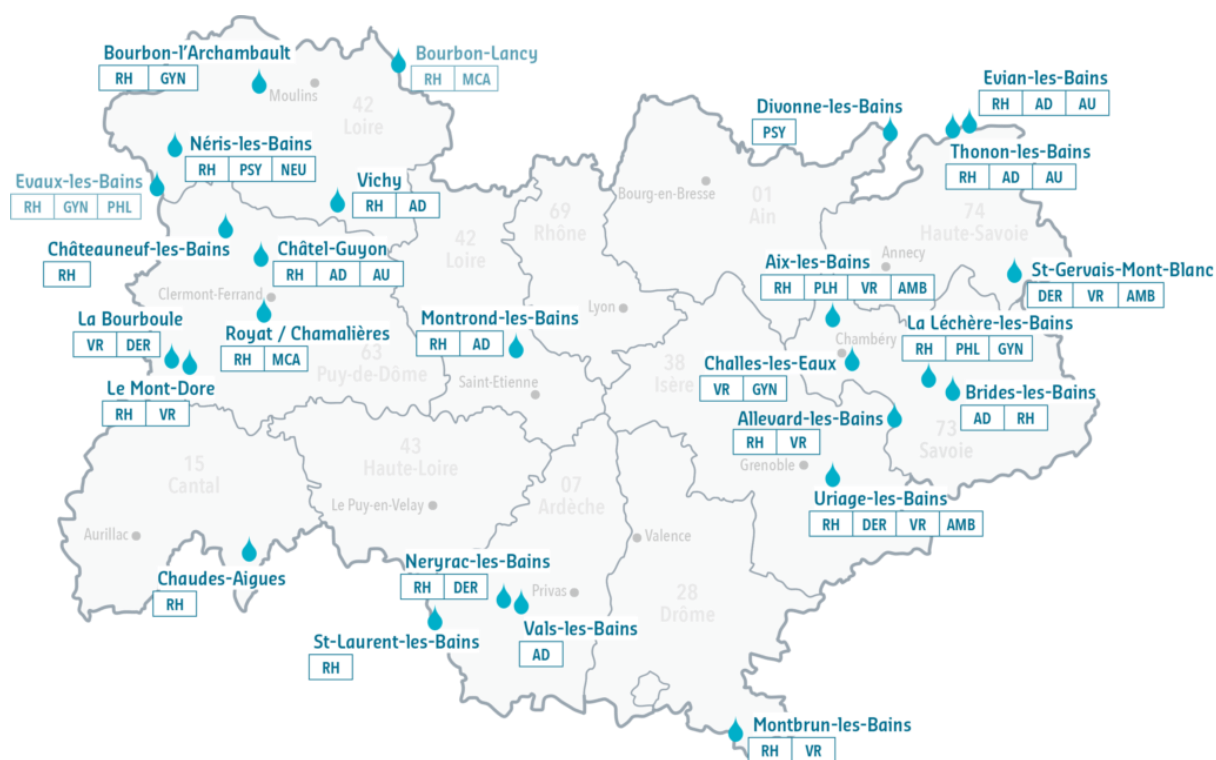
Dans un tel contexte, l'élaboration et la diffusion d'un règlement de la commande publique s'imposent, aux fins de rappeler le cadre légal en matière de consultation et de publicité, les différentes procédures d'achats selon les seuils réglementaires, ou encore expliciter le circuit interne de validation et de signature des bons de commandes.

L'examen de trois opérations, et de l'ensemble des marchés de travaux afférents, a mis en lumière des insuffisances dans l'effectivité de la mise en concurrence, souvent du fait de délais de réponse restreints, de mauvaise estimation administrative des prestations à réaliser, ou encore pour privilégier des entreprises locales.

ANNEXES

Annexe n° 1. Les stations thermales d’Auvergne-Rhône-Alpes et leurs indications thérapeutiques.....	59
Annexe n° 2. Les caractéristiques de la source et ses conditions d’exploitation	60
Annexe n° 3. Les parcelles concernées par le périmètre sanitaire d’émergence de la source César	63
Annexe n° 4. Les montants plafonds du RIFSEEP	64

Annexe n° 1. Les stations thermales d'Auvergne-Rhône-Alpes et leurs indications thérapeutiques



Source : Stations thermales et établissements Auvergne Rhône-Alpes - Innovatherm

Annexe n° 2. Les caractéristiques de la source et ses conditions d'exploitation

Description de la source et caractéristique de l'eau minérale naturelle :

La source César (ou puits César) est l'unique source exploitée pour le thermalisme à Nérès-les-Bains. Elle est située au centre de la ville, dans un bâtiment appelé "Pavillon César", situé sur la place des Thermes. Le captage remonte à l'époque romaine, où les griffons ont été mis à nu en décapant le rocher sur près de 10 mètres de profondeur et sur un espace de 10 000 m² autour de l'émergence. Cet espace a été nivelé par un béton constitué de gros fragments de tuiles noyés dans un ciment, afin de créer une charge pour forcer l'eau à sortir par les orifices. Des 5 émergences principales, seule la source César est aujourd'hui exploitée.

Il s'agit d'un gisement hydrothermal artésien exploité par pompage. Le puits a une profondeur de 5,39 mètres, avec 2,35 mètres de diamètre de base et 1,60 mètres de diamètre à l'orifice.

L'eau de la source César est de type bicarbonaté sulfaté sodique. Sa température à l'émergence est de 53°C. Sa minéralisation atteint 1,3 g/L et sa conductivité est de 1 700 µS/cm. On note une présence sensible des éléments fluorure, lithium et bore. L'eau est faiblement gazeuse. Le gaz libre associé est principalement composé d'azote (83%), de gaz carbonique (12 %) et de gaz rares.

Le puits César est en communication avec ses 5 puits satellites, situés dans un espace restreint d'à peine 15 mètres de long sur 5,5 mètres de large.

	Profondeur (m)	Diamètre (m)	Circonférence (m)	Précisions
Puits Boirot	3,75	1,16		Ouvrage remanié qui n'est plus visible.
Puits de Falvart Montluc	4	1,16		Ouvrage remanié qui n'est plus visible.
Puits de la Croix	4,77		1,96 (base) 1 (sommet)	Puits octogonal situé au dehors du pavillon César. Ouvrage remanié qui n'est plus visible.
Puits Carré (ou Tempéré)	3,75	1,16		Ouvrage remanié qui n'est plus visible.
Puits du Noyer (ou Dunoyers)	4	1,16		

Le puits de la Croix, dont la vulnérabilité vis-à-vis des eaux superficielles a été confirmée par la thermographie, nécessite d'être sécurisé, conformément à l'article 8.4 du présent arrêté.

Le puits du Noyer est le seul ouvrage qui subsiste : il est implanté dans le Pavillon César et fermé par un capot à vis. Situé à une distance d'environ 2 mètres du puits César et captant les mêmes eaux dans l'aquifère fissuré granitique, il est équipé pour être utilisé pour le suivi de la ressource prévu à l'article 15.1.

Le forage Magnolia, situé sur la parcelle 237 de la section BR, est en interférence hydraulique avec la ressource exploitée par le puits César (distance d'environ 370 mètres). Sa profondeur est de 197 mètres et sa température à l'émergence de 30,5 °C. Sa vulnérabilité est importante en raison de sa situation au cœur de la ville de Nérès-les-Bains, à proximité d'un carrefour important.

Les conditions d'exploitation

L'eau du puits César est pompée puis acheminée jusqu'à un stockage d'eau thermique chaude situé sur le plateau technique des thermes. Cette eau est soit distribuée directement dans les thermes, soit refroidie à environ 21° C puis stockée dans une bache souple, avant d'être distribuée aux postes de soins.

Station de pompage :

La station de pompage est implantée à proximité immédiate du puits César, sur la place des Thermes, dans une salle contiguë au captage-

Elle comprend un seul banc de pompage constitué de trois pompes de surface dont l'une est au repos, suivi d'un partiteur pour l'alimentation du stockage d'eau chaude du plateau technique de l'établissement thermal et de l'établissement thermoludique des Nériades.

Régulation du débit du captage :

Le puits est équipé d'une sonde de niveau reliée à la Gestion Technique Centralisée (GTC) de l'établissement.

La gestion des surpresseurs est asservie à cette sonde de niveau du puits et une valeur de consigne donnée. Le pompage est régulé par des variateurs afin d'éviter toute surexploitation du puits, le débit s'ajustant aux capacités de la ressource.

Transport :

La canalisation de transport, en acier inoxydable de diamètre 100 mm, relie la station de pompage au bassin de stockage sur une longueur d'environ 148 mètres, avec un dénivelé positif de 16,82 mètres. Elle emprunte d'abord, sur 120 mètres, une galerie technique souterraine accessible à chaque extrémité et par 4 regards répartis sur le tracé. Sur les 30 derniers mètres, à partir du local des services techniques, la canalisation de transport est placée dans un caniveau béton puis en aérien (calorifugé) à proximité du stockage. Le plan de situation des canalisations figure en annexe III.

Stockage de l'eau chaude thermique :

Eau thermique chaude (53 °C) est stockée dans un réservoir en béton fermé, d'un volume de 600 m³, revêtu intérieurement de résine époxy alimentaire.

Il est alimenté en point haut, avec disconnexion. Il fonctionne 24h/24, soit en remplissage, soit en distribution. Il est équipé de filtres pour le contrôle de l'entrée d'air et d'une sonde de niveau reliée à la GTC de l'établissement.

Refroidissement de l'eau chaude thermique et stockage :

L'eau chaude thermique est refroidie à environ 21° C par un échangeur de type double plaques, alimentés par un groupe froid et un aéroréfrigérant, Elle transite ensuite dans une bâche souple de 50 111 m³ où le temps de stockage est faible (production semi-instantanée).

Distribution dans l'établissement :

L'établissement est alimenté en eau thermique chaude et en eau thermique refroidie par deux réseaux (en inox 316 L), d'une longueur d'environ 120 mètres. Un groupe de surpression type multicellulaire est installé sur chaque réseau, au niveau des stockages, afin d'assurer un débit et une pression suffisants jusqu'aux postes de soins.

Annexe n° 3. Les parcelles concernées par le périmètre sanitaire d'urgence de la source César

	Numéros de parcelles	Commentaires
Section BK :	14pp	Inconnue sur le cadastre
	17	Propriété de la Commune (voir matrice cadastrale)
	19	Propriété privée
	20,27	Propriété privée
	326pp	Propriété privée
	328pp	Propriété privée
	329	Propriété privée
Section BL : Place des Thermes		Propriété de la Commune, espace public non numéroté
		La Commune reste propriétaire de l'espace autour du pavillon César puisqu'il s'agit de la Place des Thermes, alors que le futur acquéreur deviendra propriétaire du pavillon César abritant la source César (parcelle BK18)

Annexe n° 4. Les montants plafonds du RIFSEEP

		21/02/2022		20/06/2019			
Groupes	Fonctions /cadre d'emploi	Montants individuels annuels maximums de l'IFSE	Montants individuels annuels maximums du CIA	Montants individuels annuels maximums de l'IFSE	Montants individuels annuels maximums du CIA	% 2019-2022 IFSE	% 2019-2022 CIA
1. Attachés territoriaux							
A1	DGS	25 000	3 000	16 000	3 000	56%	0%
2. Rédacteurs territoriaux							
B1	Chef de service	10 000	1 100				
B2	Coordinateur administratif	8 000	950	4 500	950	78%	0%
B3	Instructeur/expertise	4 000	350	2 500	350	60%	0%
3. Adjoints administratifs territoriaux							
C1	Chargé de dossier à forte technicité/ Chefs de pôles	7 000	850	4 200	850	67%	0%
C2	Agents d'exécution/ Adjoints de chefs de police	2 500	350	1 900	350	32%	0%
4. Ingénieurs territoriaux				non appliqué en attente de la publication des arrêtés			
A2	Chef de service Technique	20 000	2 500	14 000	2 500		
5. Techniciens territoriaux							
B1	Chef de service	10 000	1 100				
B2	Coordinateur / Adjoint	8 000	950				
B3	Pilotage/expertise	4 000	350				
6. Agents de maîtrise							
C1	Chefs de service/d'équipe Spécialistes	7 000	850	4 200	850	67%	0%
C2	Agents d'exécution	2 500	350	1 900	350	32%	0%
7. Adjoints techniques territoriaux							
C1	Chefs d'équipe/ Régisseurs	7 000	850	4 200	850	67%	0%
C2	Agents d'exécution Gardiens	2 500	350	1 900	350	32%	0%
8. Educateurs des APS							

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

		21/02/2022		20/06/2019			
B1	Chef de service	10 000	1 100	6 300	1 100	59%	0%
B2	Educateur avec responsabilités	8 000	950	4 500	950	78%	0%
B3	Educateur	4 000	350	2 500	350	60%	0%
9. Opérateurs des APS							
C2	Chargé d'activités sportives	2 500	350	1 900	350	32%	0%
10. Animateurs territoriaux							
B1	Chef de service	10 000	1 100				
B2	Coordinateur de projet Adjoint (Pilotage projets/expertise)	8 000	950	4 500	950	78%	0%
B3	Animateur	4 000	350	1 900	350	111%	0%
11. Adjoints territoriaux d'animation							
C1	Responsable de pôle/Adjoint au responsable de pôle	7 000	850	4 200	850	67%	0%
C2	Chargé d'animation	2 500	350	1 900	350	32%	0%
12. Adjoints du Patrimoine							
C1	Adjoint au chef de pôle	7 000	850	4 200	850	67%	0%
C2	Chargé d'animation du patrimoine	2 500	350	1 900	350	32%	0%
13. Agents Spécialisés des Ecoles Maternelles							
C1	ATSEM responsable	7 000	850	4 200	850	67%	0%
C2	ATSEM	2 500	350	1 900	150	32%	133%
14. Assistants de conservation du patrimoine et des bibliothèques				Non appliqué en attente de la publication des arrêtés			
B1	Chef de service coordinateur	10 000	1 100				
B2	Animation/expertise	8 000	950	4 500	950	(Coordinateur)	78%
B3	Animation/expertise	4 000	350	2 500	350		0%

Sources : Délibérations de la commune de Nérès-les-Bains



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

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes>