Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE BRIDES-LES-BAINS

Savoie

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 11 février 2025.

124-126 boulevard Vivier Merle - CS 23624 - 69503 LYON cedex 03 - T +33 4 72 60 12 12 -auvergnerhonealpes@ccomptes.fr

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 Brides-les-Bains, pour les exercices 2019 et suivants, en prenant en considération, autant que possible, les données les plus récentes. Celui-ci s'inscrit dans le cadre d'une enquête régionale sur les stations thermales.

Il a été engagé par lettre du 24 janvier 2024 adressée à M. Bruno Pideil, maire en fonctions depuis 2020. Une lettre, datée du même jour, a été adressée à M. Guillaume Briland, son prédécesseur de 2008 à 2020.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243 1 du code des juridictions financières a eu lieu le 22 octobre 2024 avec M. Briland et le 24 octobre 2024 avec M. Pideil

Le rapport d'observations provisoires, délibéré le 19 novembre 2024, a été adressé le 10 décembre 2024 à M. Pideil ainsi qu'à M. Briland. Des extraits ont également été adressés à plusieurs tiers mis en cause, au sens de l'article R. 243-5 du même code.

Au vu des réponses reçues, la chambre a arrêté les observations définitives suivantes, dans sa séance du 11 février 2025.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE 4
RECOMMANDATIONS 6
INTRODUCTION 7
1 LA GOUVERNANCE 9
1.1 L'organisation politique 9
1.1.1 Le conseil municipal 9
1.1.2 Le maire et les adjoints au maire 9
1.1.3 Les indemnités de fonction des élus 10
1.2 L'environnement institutionnel 11
1.2.1 L'appartenance à la communauté de communes Val Vanoise 11
2 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE 12
2.1 La structuration budgétaire 12
2.2 L'information financière et le pilotage budgétaire 12
2.2.1 Les dates d'approbation des actes budgétaires 13
2.2.2 Les états annexés aux documents budgétaires 13
2.2.3 Le pilotage budgétaire 13
2.3 Des taux d'exécution budgétaire à améliorer 14
3 LA FIABILITÉ DES COMPTES 15
3.1 Les opérations courantes de gestion 15
3.1.1 La comptabilité d'engagement 15
3.2 Les opérations relatives aux immobilisations 16
3.2.1 Un état du patrimoine qui n'est pas suivi 16
3.2.2 Les amortissements 16
3.3 Les opérations de fin d'exercice 17
3.3.1 Les restes à réaliser 17
3.3.2 L'affectation du résultat 18
3.4 Les subventions exceptionnelles 19
4 LA SITUATION FINANCIÈRE 19
4.1 La formation de l'autofinancement 20
4.1.1 Des recettes de fonctionnement en hausse 20
4.1.2 Des dépenses de fonctionnement en forte progression 24
4.1.3 Une capacité d'autofinancement dégradée 28
4.2 L'investissement 30
4.2.1 La capacité d'investissement 30
4.2.2 Les dépenses d'investissement 31
4.3 La situation bilancielle 33
4.3.1 L'absence d'endettement 33
4.3.2 Le fonds de roulement et la trésorerie 33

5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES 35
5.1 Les effectifs 35
5.1.1 La répartition des effectifs et ses évolutions 35
5.1.2 Les flux d'entrée et de sortie 36
5.1.3 L'enjeu du recrutement et de la formation 37
5.2 La promotion et l'avancement 37
5.2.1 La promotion interne 38
5.2.2 Les avancements de grades 38
5.3 Le temps de travail 38
5.3.1 La durée légale du travail 38
5.3.2 Les heures supplémentaires 40
5.3.3 Les astreintes 41
5.3.4 Un absentéisme pour raison de santé relativement faible 42
5.4 Les éléments de rémunération 43
5.4.1 Le régime indemnitaire 43
5.5 Les emplois de direction 44
5.6 Les avantages en nature 45
6 LA COMMANDE PUBLIQUE 46
6.1 L'organisation interne des achats 47
6.2 La mise en œuvre des marchés publics 47
6.2.1 La passation 48
6.2.2 L'exécution 49
7 LE THERMALISME 50
7.1 Panorama du thermalisme 50
7.1.1 En France 50
7.1.2 En Auvergne-Rhône-Alpes 50
7.1.3 À Brides-les-Bains 51
7.2 La délégation de service public des thermes 54
7.2.1 Les principaux investissements réalisés 54
7.2.2 Des comptes fragilisés sur la période 56
7.2.3 Les contreparties financières au profit de la commune 59
7.2.4 L'information et le contrôle de l'autorité concédante 60
7.2.5 Le statut des biens et les modalités de fin de contrat 61

SYNTHÈSE

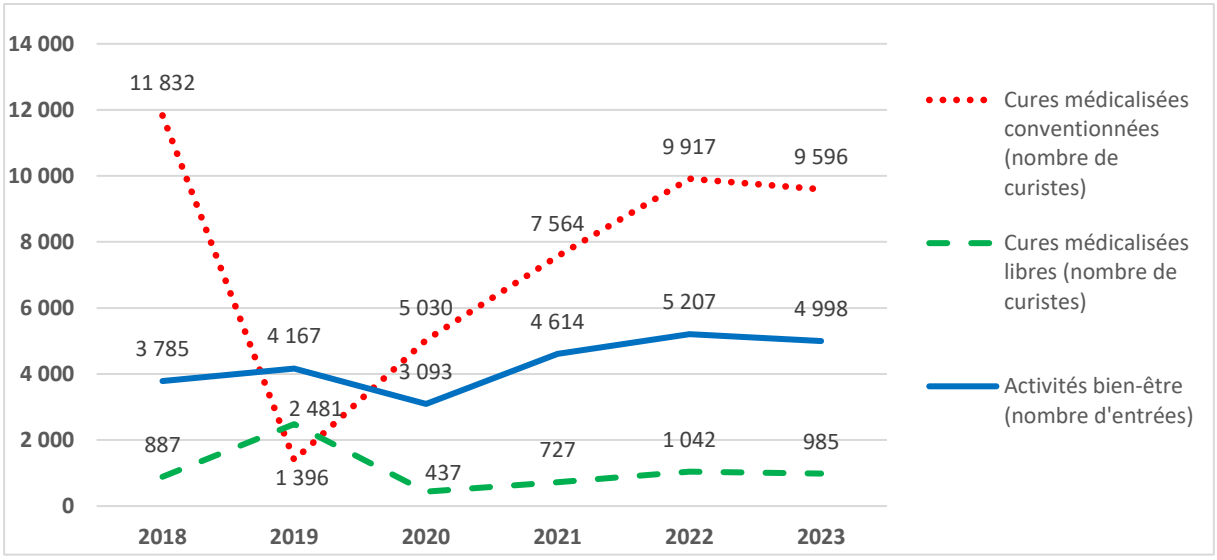
Comptant près de 500 habitants, la commune de Brides-les-Bains est localisée dans le département de la Savoie, dans la vallée de la Tarentaise. Son territoire s'étage de 570 mètres à 1 040 mètres d'altitude. Classée station de tourisme, elle est tournée vers le thermalisme de mars à octobre et le sport d'hiver de décembre à avril. Reliée à la station de Méribel par la télécabine de l'Olympe, elle fait partie du domaine skiable des Trois Vallées et est en outre la seule commune de la Tarentaise à disposer d'un casino[1].

La gestion des thermes : des comptes d'exploitation fragilisés, un suivi du contrat à améliorer.

Leader dans le traitement de l'obésité en France et en Europe, l'établissement thermal traite aussi la rhumatologie et l'arthrose. Il dispose d'espaces voués à la nutrition et aux activités physiques ainsi que de cabines de soin. Il possède en outre le plus grand spa des Alpes. Les thermes sont gérés par la société anonyme des établissements thermaux (SET) via un contrat de concession conclu avec la commune en 1989.

Après avoir réalisé d'importants travaux de réhabilitation et d'extension de ses installations en 2018-2019, financés par un crédit-bail immobilier d'une durée de 18 ans, l'établissement thermal a été confronté à une succession d'évènements (contamination de l'eau thermale par la bactérie pseudomonas puis crise sanitaire du Covid- 19) qui ne lui ont pas permis de retrouver le niveau de fréquentation et de rentabilité qui prévalait avant 2019, en particulier en ce qui concerne les cures conventionnées.

Graphique n° 1 : Évolution de la fréquentation des thermes de Brides-les-Bains



Source : SET (rapports annuels à la commune)

[1] Plus important au monde, le domaine skiable des Trois Vallées comporte 600 kilomètres de pistes et plus de 150 remontées mécaniques. Il associe les stations de Méribel, Courchevel, Val Thorens, Les Ménuires, Saint-Martin-de-Belleville, Orelle et Brides-les-Bains. 85 % des pistes sont situées au-dessus de 1 800 mètres.

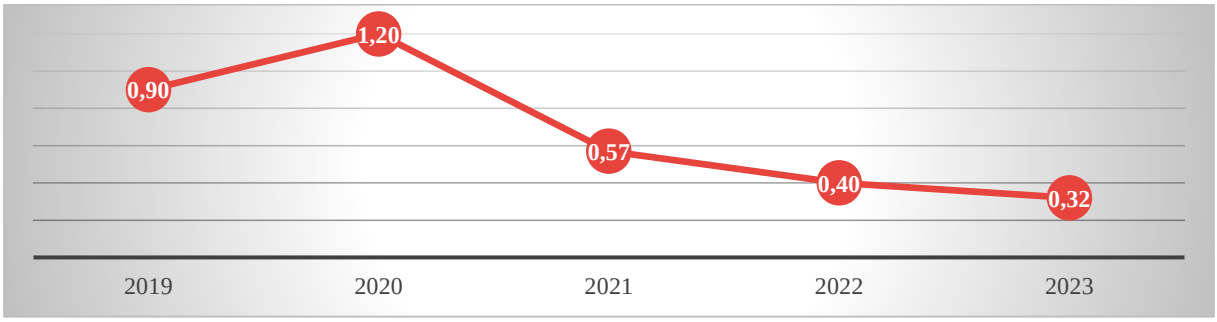
Les comptes d'exploitation de la concession s'en trouvent nettement fragilisés, au point de remettre en cause la capacité de la société concessionnaire à faire face à de nouveaux investissements d'importance s'ils apparaissaient nécessaires.

La commune est appelée, pour sa part, au travers des outils contractuels existants, à mieux faire valoir son pouvoir de contrôle concernant l'exécution du contrat de concession.

Des marges de manœuvre financière qui se réduisent

En dépit de ressources fiscales abondantes et de taux d'imposition élevés, l'autofinancement de la collectivité s'est significativement dégradé sur la période en raison de l'absence de maîtrise des charges de fonctionnement.

Graphique n° 2 : Évolution de la CAF nette consolidée (en M€)



Source : comptes de gestion (tous budgets)

Si la commune n'est pas endettée et dispose d'une trésorerie encore abondante, la faiblesse de son autofinancement limite fortement ses marges de manœuvre pour financer de futurs investissements.

Une meilleure maitrise des charges et l'élaboration d'une programmation pluriannuelle des investissements (PPI) l'aideraient à retrouver des marges de manœuvre et à hiérarchiser ses projets.

Des irrégularités en matière de ressources humaines à corriger sans délai

La gestion des ressources humaines est émaillée de nombreuses irrégularités. La collectivité doit notamment retransférer les personnels travaillant au sein de l'office de tourisme à l'établissement public spécifique, dans la mesure où leur reprise dans les effectifs municipaux soulève plusieurs questions de régularité.

Par ailleurs, la commune doit se doter conformément à la loi, d'un plan de formation ainsi que d'un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP). Elle doit aussi s'attacher à clarifier les droits à réduction du temps de travail d'une partie de son personnel car, au vu du protocole d'accord relatif à l'aménagement et la réduction du temps de travail les régissant, il n'est pas établi que la durée légale du temps de travail soit respectée. Elle doit aussi renforcer le contrôle des heures supplémentaires octroyées. Enfin, pour quelques cas individuels, des irrégularités concernant certains accessoires de rémunération (IFSE, CIA et avantage en nature) ont été identifiées et doivent être corrigées.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 : Mettre en adéquation l'inventaire comptable de la commune avec l'état de l'actif du comptable, conformément à l'instruction comptable M57.

Recommandation n°2 : Élaborer une programmation pluriannuelle des investissements soutenable financièrement et la présenter chaque année au conseil municipal.

Recommandation n°3 : Retransférer les effectifs de l'office de tourisme à l'établissement public « Brides-les-Bains tourisme et développement ».

Recommandation n°4 : Se doter d'un plan de formation, conformément à l'article L. 423-3 du CGFP.

Recommandation n°5 : Délibérer sur la liste des emplois ouvrant droit au versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires et renforcer le contrôle des heures supplémentaires, conformément au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

Recommandation n°6 : Élaborer un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP), conformément à l'article L. 811-1 du CGFP.

INTRODUCTION

La commune de Brides-les-Bains est localisée dans le département de la Savoie (73), dans la vallée de la Tarentaise, à six kilomètres au sud-est de Moûtiers et au voisinage des communes de Les Allues (station de Méribel) et de Courchevel. Situé à l'entrée du parc national de la Vanoise, le village est traversé par le Doron de Bozel, affluent de l'Isère. Son territoire s'étage de 570 mètres à 1 040 mètres.

Classée comme station de tourisme par décret du 30 juillet 2012, la commune est tournée vers le thermalisme (de mars à octobre) et le sport d'hiver (de décembre à avril). Reliée à la station de Méribel par la télécabine de l'Olympe[2] depuis 1992 à l'occasion des jeux olympiques, elle fait partie du domaine skiable des Trois Vallées[3], le plus grand domaine skiable au monde. La commune est en outre la seule de la Tarentaise à proposer un casino[4].

Population

D'une superficie de 2,63 km^2, la commune est la moins étendue de la Savoie. Elle comptait 491 habitants en 2020. Sa population décline depuis le début des années 1990 et s'inscrit dans une dynamique de vieillissement (37 % des habitants ont plus de 60 ans)[5]. Ne disposant quasiment plus de foncier disponible, la collectivité est confrontée à des difficultés pour maintenir un équilibre entre l'offre de logements destinée à sa population permanente et celle destinée aux touristes (souvent des curistes) ou aux travailleurs saisonniers[6]. Les trois-quarts des logements sont constitués de résidences secondaires et le taux de logements vacants s'établit à seulement 2,3 %[7].

En tant que station de tourisme, la commune est surclassée démographiquement par arrêté préfectoral du 6 mars 2001 (strate des communes de 5 000 à 10 000 habitants).

Cette situation de surclassement démographique lui offre notamment la possibilité de majoration des indemnités de fonction des élus, d'affectation directe du produit de la taxe additionnelle aux droits de mutation, de création d'emplois de directeur général des services, d'attaché principal et d'ingénieur principal. Elle n'a en revanche aucun impact sur les règles budgétaires et comptables applicables.

---

[2] Les skieurs rejoignent les pistes en 25 minutes.

[3] Le domaine des Trois Vallées comporte 600 kilomètres de pistes et plus de 150 remontées mécaniques. Il associe les stations de Méribel, Courchevel, Val Thorens, Les Ménuires, Saint-Martin-de-Belleville, Orelle et Brides-les-Bains. 85 % des pistes sont situées au-dessus de 1 800 mètres.

[4] « Casino les 3 Vallées » (société par actions simplifiée).

[5] Source : INSEE.

[6] Le travail saisonnier se caractérise par l'exécution de tâches normalement appelées à se répéter chaque année, à des dates à peu près fixes, en fonction du rythme des saisons. Cette variation d'activité doit être indépendante de la volonté de l'employeur.

[7] Source : INSEE. Un logement vacant est un logement inoccupé correspondant à l'un des cas suivants : proposé à la vente, à la location ; déjà attribué à un acheteur ou un locataire, en attente d'occupation ; en attente de règlement de succession ; gardé vacant et sans affectation précise par le propriétaire (par exemple logement vétuste).

Économie

L'activité économique de la commune est largement tournée vers les services et le tourisme. Sur le plan touristique, elle s'étale sur onze mois et deux saisons : la saison d'hiver et la saison thermale[8]. Le taux de chômage (8,3 %) est équivalent à celui du département dans son ensemble (8,5 %). La commune dispose d'environ 5 000 lits touristiques répartis dans 14 hôtels, quatre résidences de tourisme et des appartements.

Leader dans le traitement de l'obésité en France et en Europe, l'établissement thermal traite aussi la rhumatologie et l'arthrose. Entièrement rénové en 2018-2019, il dispose d'espaces voués à la nutrition et aux activités physiques et de cabines de soin. Il possède en outre le plus grand spa des Alpes (2 700 m^2) incluant notamment un espace aquatique, un hammam, des jacuzzis, un solarium[9]. Les thermes sont gérés par la société des établissements thermaux (SET) via un contrat de délégation de service public (DSP) conclu avec la commune. Créée en 1989, la SET est une société anonyme à conseil d'administration qui gère aussi l'établissement thermal de Salins-Fontaine ainsi que l'hôtel « Savoy Hôtel » situé à Brides-les-Bains[10]. La SET est une filiale de la Compagnie Lebon.

Par ailleurs, la commune est propriétaire du Grand Hôtel des Thermes (quatre étoiles, 102 chambres et un restaurant) qui dispose de son espace spa, d'une superficie de 390 m^2. Cet établissement, auparavant géré dans le cadre d'une DSP, a été repris en gestion directe à partir du 1er novembre 2023. Il fait l'objet d'un budget annexe propre.

Contexte institutionnel

M. Pideil est l'actuel maire depuis les élections municipales de 2020, succédant à M. Briland (qui occupait la fonction depuis 2008). Il est également 5ème vice-président de la communauté de communes Val Vanoise, chargé du tourisme et de la culture. Cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI), dont le siège se situe à Bozel, compte neuf communes membres et un peu plus de 9 000 habitants[11].

Principales données financières

Les principales données financières de la commune, qui dispose d'un budget principal et de deux budgets annexes[12], sont les suivantes :

[8] Le seul mois d'inactivité touristique est le mois de novembre.
[9] Le Grand Spa.
[10] L'établissement thermal de Salins- Fontaine (Salins-les-Thermes) dépend de l'établissement thermal de Brides-les-Bains.
[11] Bozel, Les Allues, Brides-les-Bains, Champagny-en-Vanoise, Courchevel, Feissons-sur-Salins, Montagny, Planay et Pralognan-la-Vanoise.
[12] Les budgets annexes de l'eau / assainissement et du Grand Hôtel des Thermes.

Tableau n° 1 : Principales données financières (2023)

Budget principal (M14)			
Recettes de fonctionnement	5,33 M€	*Recettes d'investissement*	1,17 M€
Dépenses de fonctionnement	5,18 M€	*Dépenses d'investissement*	1,32 M€
Budgets annexes (M4 et M49)			
Recettes d'exploitation	0,45 M€	*Recettes d'investissement*	0,00 M€
Dépenses d'exploitation	0,27 M€	*Dépenses d'investissement*	0,15 M€

Source : compte administratif (recettes et dépenses réelles tous budgets)

Comme c'est le cas pour la plupart des stations de tourisme surclassées démographiquement, la commune dispose d'un budget important par rapport à sa taille démographique et même par rapport à sa strate de surclassement. Ses recettes de fonctionnement s'élèvent à 9 056 € par habitant (contre 1 246 € en moyenne pour les communes de 5 000 à 10 000 habitants) et ses dépenses de fonctionnement à 8 703 € (contre 1 104 €)[13].

1 LA GOUVERNANCE

1.1 L'organisation politique

1.1.1 Le conseil municipal

Conformément aux dispositions de l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le conseil municipal est composé de 15 membres. Sur la période contrôlée, il s'est réuni onze fois par an en moyenne, soit une fréquence nettement supérieure au minimum prévu par le code[14].

Les membres de la commission d'appel d'offres et de la commission de délégation de service public (DSP), présidées par le maire, ont été désignés par délibération du 5 juin 2020 conformément aux dispositions des articles L. 1414-2 et L. 1411-5 du CGCT[15]. Le maire n'a par contre pas donné lecture de la charte de l'élu local, lors de la première séance du nouveau conseil municipal[16], comme l'impose l'article L. 2121-7 du CGCT.

1.1.2 Le maire et les adjoints au maire

Lors de sa séance d'installation du 27 mai 2020, le conseil municipal a procédé à l'élection du maire et de quatre adjoints au maire. Ce nombre respecte le plafond de 30 % de l'effectif du conseil municipal, posé par l'article L. 2122-2 du CGCT.

Par délibération du 5 juin 2020, le conseil municipal a délégué au maire la plupart des attributions prévues par l'article L. 2122- 22 du CGCT, notamment en matière de marchés

[13] Source : www.collectivites-locales.gouv.fr
[14] L'article L. 2121-7 du CGCT impose une fréquence minimale d'une réunion par trimestre.
[15] Elles comportent trois titulaires et trois suppléants.
[16] Cf. délibération du 27 mai 2020.

publics (dans la limite de 90 000 €) ainsi qu'en matière de réalisation des emprunts sans limite de montant. Or, l'article précité du CGCT impose au conseil municipal de fixer une limite de montant concernant les emprunts. La commune est par conséquent appelée à revoir sa délégation sur ce point.

Pour la mandature en cours, chacun des adjoints bénéficie d'une délégation de fonction et de signature par arrêté du maire, en application des articles L. 2122-18 et L. 2122- 23 du CGCT. Assez précises, ces délégations n'appellent pas d'observation. Aucun adjoint n'a toutefois reçu délégation de signature des documents comptables. En outre, quatre conseillers municipaux ont aussi reçu délégation de fonction et de signature du maire pour intervenir dans les compétences déléguées aux adjoints au maire en cas d'absence ou d'empêchement de ces derniers[17].

Il a été vérifié que les décisions prises au titre des délégations ont régulièrement fait l'objet d'un compte-rendu par le maire au conseil municipal, en conformité avec l'article L. 2122-23 du CGCT.

Une vérification a aussi été opérée sur un échantillonnage de pièces comptables (bordereaux de mandats de l'exercice 2022) concernant des comptes d'immobilisations et de charges du budget principal. Il est apparu que les pièces de ce panel ont bien été signées par une personne habilitée (le maire), ce qui n'appelle pas d'observation.

Enfin, il est précisé qu'aucun agent communal n'a reçu de délégation de signature du maire[18], notamment le directeur général des services.

1.1.3 Les indemnités de fonction des élus

Les articles L. 2123-20 et suivants du CGCT encadrent l'attribution des indemnités aux élus municipaux. Ces indemnités doivent être approuvées par délibération et leur montant total ne doit pas dépasser le plafond réglementaire déterminé en pourcentage de la rémunération indiciaire mensuelle brute correspondant à l'indice terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique[19]. Elles peuvent, le cas échéant, être majorées en raison de la situation particulière de la commune[20]. Elles constituent une dépense obligatoire pour la commune et suivent l'évolution de la valeur du point fonction publique.

Pour la mandature en cours, le montant brut des indemnités de fonction perçues par le maire, les adjoints et les conseillers municipaux délégués est fixé par une délibération du 5 juin 2020. Le montant total voté n'appelle pas d'observation. Il est conforme à l'enveloppe autorisée pour la commune dont la population était de 518 habitants à la date du vote[21].

---

[17] Arrêtés du 31 juillet 2020 du maire.

[18] Articles L. 2122-19 et R. 2122-8 et suivants du CGCT.

[19] Soit, pour les communes dont la population est inférieure à 500 habitants, 25,5 % du montant du traitement correspondant à l'indice majoré 830 (valeur de 2020) pour le maire et 9,9 % de cette base pour chacun des adjoints. L'enveloppe ainsi déterminée peut ensuite être répartie entre le maire, les adjoints et les conseillers municipaux.

[20] Au cas d'espèce, les articles L. 2123-22 et R. 2123-23 du CGCT prévoient une majoration de 50 % pour une commune de moins de 5 000 habitants classée station de tourisme.

[21] Source : INSEE. Population des communes en vigueur au 1er janvier 2020, authentifiée par le décret n° 2019-1546 du 30 décembre 2019 (il s'agit des dernières données connues à la date de la délibération du 5 juin 2020 du conseil municipal). La population est par la suite passée en dessous du seuil de 500 habitants.

Tableau n° 2 : Montant brut annuel des indemnités des élus

En €	Indemnités de fonction votées	Plafond autorisé avant majoration	Majoration votée	Total voté	Plafond total autorisé
Maire	15 093,96	18 809,14	7 546,92	22 640,88	28 213,71[22]
Adjoints (4)	17 287,20	19 975,96	8 643,36	25 930,56	29 963,94[23]
Conseillers délégués (4)	6 384,48	Non concernés	3 192,24	9 576,72	Non concernés
Total	**38 765,64**	**38 785,10**	**19 382,52**	**58 148,16**	**58 177,66**

Source : délibération du 5 juin 2020.

Par ailleurs, il convient de noter que la commune n'a pas mis en place d'enveloppe spécifique aux frais de représentation du maire, ce qui n'appelle pas d'observation.

Enfin, en application de l'article L. 2123-24-1-1 du CGCT, la commune doit établir chaque année, depuis 2020, un état présentant l'ensemble des indemnités de toute nature, avec leurs montants, dont bénéficient les élus au titre de tous mandats et de toutes fonctions exercées au sein de tout syndicat ou de toute société ou filiale. Cet état doit être communiqué au conseil municipal avant l'examen du budget. La commune n'a pas mis en œuvre cette disposition, ce que la chambre l'invite à faire.

1.2 L'environnement institutionnel

1.2.1 L'appartenance à la communauté de communes Val Vanoise

La commune est membre de la communauté de communes Val Vanoise qui regroupe neuf communes et un peu plus de 9 000 habitants. Val Vanoise est un EPCI à fiscalité additionnelle[24]. Ses principales compétences sont :

- l'aménagement de l'espace ;
- le développement économique et la promotion du tourisme ;
- la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) ;
- les aires d'accueil des gens du voyage ;
- le développement de l'offre médicale ;

[22] (IM 830 x 56,2323 x 40,3 %) + 50 % (valeurs année 2020 pour les communes de 500 à 999 habitants).

[23] (IM 830 x 56,2323 x 10,7 % x 4 adjoints) + 50 % (valeurs année 2020 pour les communes de 500 à 999 habitants).

[24] Dans le cadre de la fiscalité additionnelle, l'EPCI vote des taux concernant les taxes directes sur les ménages et la cotisation foncière des entreprises (CFE), qui s'ajoutent aux taux communaux. L'EPCI partage également avec les communes membres la perception d'autres impôts directs (CVAE, IFER). L'intégration fiscale des EPCI à fiscalité additionnelle est moindre que celle des EPCI à fiscalité professionnelle unique qui, eux, se substituent aux communes membres pour la perception de l'ensemble de la fiscalité professionnelle (CFE, CVAE, IFER).

- la collecte et le traitement des déchets ;
- l'eau potable et l'assainissement (à compter du 1er janvier 2024)[25].

La commune a conservé la compétence en matière de plan local d'urbanisme (PLU). Le PLU en vigueur a été approuvé par délibération du 19 juillet 2017. Par ailleurs, en tant que station de tourisme, elle a aussi fait le choix de conserver les missions de promotion du tourisme et son propre office du tourisme, comme l'y autorise l'article L. 5214- 16 du CGCT, « Brides-les-Bains tourisme et développement » (établissement public industriel et commercial - EPIC).

En outre, la commune n'a pas souhaité mutualiser de service, ni mettre en place de groupement de commandes avec l'EPCI dans le cadre des articles L. 5211-4-1 et suivants du CGCT.

2 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

2.1 La structuration budgétaire

La commune compte un budget principal (BP) et deux budgets annexes (BA) relevant des instructions budgétaires et comptables M14, M4 et M49. Depuis le 1er janvier 2024, la commune applique l'instruction budgétaire et comptable M57[26].

Tableau n° 3 : Budgets de la commune

Budget	Nomenclature	Observations
Budget principal	M14	
Budget annexe de l'eau et de l'assainissement	M49	Jusqu'au 31 décembre 2023[27]
Budget annexe du Grand Hôtel des Thermes	M4	

Source : comptes de gestion (tous budgets)

2.2 L'information financière et le pilotage budgétaire

La commune, comptant moins de 3 500 habitants, n'est pas soumise à certaines obligations budgétaires et comptables telles que l'adoption d'un règlement budgétaire et financier ainsi que la présentation d'un rapport d'orientations budgétaires.

[25] Délibération du 12 septembre 2022 du conseil communautaire. Hormis l'eau et l'assainissement, il n'y a pas eu d'autre transfert de compétence de la commune à l'EPCI durant la période contrôlée.

[26] Le référentiel budgétaire et comptable M57 a été généralisé au 1er janvier 2024 à toutes les collectivités locales et leurs établissements publics administratifs.

[27] La compétence en matière d'eau et d'assainissement a été transférée à la communauté de communes le 1er janvier 2024.

2.2.1 Les dates d'approbation des actes budgétaires

Le budget primitif doit être voté avant le 15 avril de l'exercice auquel il se rapporte (avant le 30 avril les années de renouvellement des organes délibérants) et le compte administratif avant le 1er juillet suivant l'exercice auquel il se rapporte (articles L. 1612-2 et L. 1612-12 du CGCT). Par dérogation, la date limite de vote du compte administratif 2019 et du budget primitif 2020 a été fixée au 31 juillet 2020, suite aux mesures d'urgence sanitaire relatives à l'épidémie de Covid-19[28].

Excepté pour le budget primitif 2019, les dates d'approbation des actes budgétaires respectent les délais prescrits par le CGCT. En raison de sa non adoption par le conseil municipal, le budget primitif 2019 a été rendu exécutoire par le préfet de la Savoie à la suite de l'avis n° 2019-0139 rendu le 5 juin 2019 par la chambre[29].

Tableau n° 4 : Dates d'approbation des principaux actes budgétaires

Actes budgétaires	2019	2020	2021	2022	2023
Budget primitif	25/06/19	23/07/20	01/04/21	07/04/22	30/03/23
Compte administratif	25/06/20	01/04/21	24/02/22	23/02/23	04/04/24

Source : délibérations (budget principal).

2.2.2 Les états annexés aux documents budgétaires

Aux termes de l'article L. 2313-1 du CGCT et des instructions budgétaires et comptables, les annexes constituent la quatrième partie du budget et visent à compléter l'information des élus et des tiers en particulier sur certains éléments financiers et patrimoniaux.

Trois anomalies ont été relevées dans celles du compte administratif du budget principal de la commune (exercice 2023) : les états relatifs aux emprunts garantis par la commune (annexe B1.1) ainsi qu'aux subventions attribuées à des tiers (annexe B1.7) ne sont pas remplis ; il en est de même pour ce qui concerne l'état du personnel (annexe C1.1).

La commune est par conséquent invitée à renseigner l'ensemble des annexes de ses documents budgétaires pour une information budgétaire et comptable exhaustive et de qualité.

2.2.3 Le pilotage budgétaire

La collectivité a fait réaliser en février 2024 une étude de prospective financière pour préparer le budget de l'exercice 2024[30]. Celle-ci comprend notamment des prévisions de recettes (en particulier fiscales) et de dépenses de fonctionnement et d'investissement. Y figurent aussi des indicateurs prévisionnels relatifs à l'autofinancement et à la trésorerie. Toutefois, elle n'a pas défini de stratégie de maîtrise de ses dépenses, notamment de fonctionnement.

[28] Ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020 prise en application de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.
[29] Arrêté préfectoral du 25 juin 2019.
[30] Étude réalisée par l'agence alpine des territoires (AGATE) qui est une association d'intercommunalités savoyardes qui a pour mission d'apporter aux collectivités adhérentes des solutions d'ingénierie et une assistance à maîtrise d'ouvrage.

La commune n'a pas non plus mis en place de tableau de bord de suivi de l'exécution du budget. Or, il serait de bonne pratique qu'elle se dote au moins d'un tel outil de pilotage sous la forme d'un tableau synthétique de suivi des dépenses et des recettes, qui serait tenu par les services et remis périodiquement au maire et aux élus.

2.3 Des taux d'exécution budgétaire à améliorer

Le rapport entre les crédits ouverts et les crédits effectivement consommés, tels qu'ils figurent au compte administratif au terme de chaque exercice, permet d'apprécier la qualité de la prévision et de l'exécution budgétaires[31].

Avec une moyenne sur la période de près de 107 % pour les recettes et un peu moins de 90 % pour les dépenses, les taux d'exécution de la section de fonctionnement apparaissent peu satisfaisants. Ils sont en outre très variables d'un exercice à l'autre.

En ce qui concerne la section d'investissement, les taux de réalisation des recettes se sont fortement dégradés en fin de période et ceux des dépenses sont demeurés très faibles, principalement en raison du décalage fréquent des calendriers de réalisation des projets ou de la remise en question de ces derniers[32]. Cela montre la nécessité pour la commune d'améliorer ses méthodes de prévision et de pilotage de son budget. Elle doit mieux préparer ses opérations d'investissement, prévoir de manière plus sincère les crédits budgétaires nécessaires, et doit suivre la réalisation des opérations d'investissement. La chambre invite donc la commune à revoir son organisation interne afin de mieux prévoir et suivre ses dépenses d'investissement.

Tableau n° 5 : Taux d'exécution budgétaire

En M€	2019	2020	2021	2022	2023
Recettes réelles de fonctionnement					
Budget - crédits ouverts	4,78	4,39	4,30	4,39	4,56
Titres émis (dont produits rattachés)	4,65	4,67	4,33	4,98	5,33
Taux de réalisation	**97,3 %**	**106,4 %**	**100,7 %**	**113,4 %**	**116,9 %**
Dépenses réelles de fonctionnement					
Budget - crédits ouverts	5,33	4,47	4,31	4,91	5,43
Mandats émis (dont charges rattachées)	4,02	3,72	4,03	4,76	5,18
Taux de réalisation	**75,4 %**	**83,2 %**	**93,5 %**	**96,9 %**	**95,4 %**
Recettes réelles d'investissement					
Budget - crédits ouverts	5,27	0,69	0,93	1,00	6,25
Titres émis (dont restes à réaliser N-1)	4,85	0,58	1,05	0,47	1,17
Taux de réalisation	**92,0 %**	**84,0 %**	**112,9 %**	**47,0 %**	**18,7 %**
Dépenses réelles d'investissement					

[31] Les produits de cession ne sont pas pris en compte car, compte-tenu des règles comptables applicables, ils sont exécutés en recettes de fonctionnement mais budgétés en recettes d'investissement.

[32] Par exemple l'arrêt de la seconde phase des travaux de requalification de la galerie de la Source ou la modification du projet de réhabilitation de la mairie.

En M€	2019	2020	2021	2022	2023
Budget - crédits ouverts	1,73	4,27	4,69	3,67	7,62
Mandats émis (dont restes à réaliser N-1)	0,37	0,68	1,85	0,63	1,32
Taux de réalisation	**21,4 %**	**15,9 %**	**39,4 %**	**17,2 %**	**17,3 %**

Source : comptes administratifs (budget principal)

3 LA FIABILITÉ DES COMPTES

La fiabilité des comptes a été examinée au regard des dispositions législatives et réglementaires du CGCT, des prescriptions des instructions budgétaires et comptables et du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique qui met en exergue les principes de régularité, sincérité et image fidèle. Ces principes sont repris dans la charte nationale relative à la fiabilité des comptes publics locaux signée le 21 mars 2014 entre l'État, la Cour des comptes et les associations d'élus locaux.

Plusieurs opérations contrôlées par la chambre n'appellent pas d'observations. Il s'agit du suivi des comptes d'imputation provisoire et des comptes d'immobilisations en cours, des opérations de cession, des travaux en régie, du suivi des actifs financiers, des provisions pour risques et charges, du rattachement à l'exercice des charges et des produits et de l'affectation du résultat.

3.1 Les opérations courantes de gestion

3.1.1 La comptabilité d'engagement

Rendue obligatoire par l'article L. 2342-2 du CGCT, la comptabilité d'engagement recense tous les engagements pris par la collectivité sans attendre leur paiement effectif. Elle permet de donner une image plus fidèle de ses comptes. Sa mise en œuvre nécessite une organisation permettant de rapprocher au plus près l'engagement juridique[33] de l'engagement comptable préalable ou concomitant. Elle facilite par ailleurs certaines opérations de fin d'exercice telles que la mise en place d'une procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice ainsi que la détermination des restes à réaliser.

Une comptabilité d'engagement a été mise en place à la commune. Sur la base des demandes d'achat des services, l'engagement comptable et juridique est effectué par le service chargé des finances dans le logiciel de gestion financière. Le service chargé des finances contrôle la disponibilité des crédits avant de valider informatiquement l'engagement.

L'engagement juridique est ensuite mis à la signature du maire. Le circuit de signature n'est pas dématérialisé à la commune. Une fois signé, le document est numérisé pour être joint à l'engagement comptable.

La commune dispose d'un court tutoriel de type « pas à pas » qui constitue une aide à la mise en œuvre de la comptabilité d'engagement dans le logiciel financier, ce qui constitue une bonne pratique.

[33] Par exemple les devis, contrats, bons de commande, conventions.

3.2 Les opérations relatives aux immobilisations

3.2.1 Un état du patrimoine qui n'est pas suivi

La qualité de la vision patrimoniale d'une collectivité tient à l'identification de ses biens par la tenue d'un inventaire physique, à leur valorisation par un inventaire comptable et à leur actualisation par un rapprochement périodique avec l'état de l'actif tenu par le comptable public. L'inventaire comptable de l'ordonnateur et l'état de l'actif tenu par le comptable public doivent ainsi être concordants afin de renforcer la fiabilité de l'information sur le patrimoine de la collectivité. Ces documents peuvent diverger si l'échange d'informations entre l'ordonnateur et le comptable n'est pas satisfaisant.

L'écart total constaté à fin 2023 entre les deux documents est très élevé (près de 56 M€). Les écarts portent sur la quasi-totalité des comptes. En particulier, le compte 23 n'a pas été apuré dans l'inventaire de l'ordonnateur alors qu'il l'a été dans les comptes. En outre, les immeubles de rapport (compte 2132)[34] ainsi que le compte 24 n'apparaissent pas dans l'inventaire communal[35]. Il convient donc que la commune procède, en lien avec le comptable public, à la résorption des écarts existants. En particulier, il est important que la commune ait à tout le moins une vision claire de son patrimoine locatif.

Tableau n° 6 : Comparaison inventaire / état de l'actif au 31/12/2023

En M€	État de l'actif comptable (valeur brute)	Inventaire communal (valeur brute)	Écart
Compte 20	0,67	0,53	- 0,14
Compte 21	74,79	13,39	- 61,40
Compte 23	0,00	7,69	+ 7,69
Compte 24	2,04	0,00	- 2,04
Total	**77,50**	**21,61**	**- 55,89**

Source : compte de gestion et inventaire communal (budget principal)

Recommandation n°1 : Mettre en adéquation l'inventaire comptable de la commune avec l'état de l'actif du comptable, conformément à l'instruction comptable M57.

3.2.2 Les amortissements

L'article L. 2321-2-27° et 28° du CGCT rend obligatoire l'amortissement des subventions d'équipement versées (c/204). Pour le budget principal, l'instruction budgétaire et

[34] Les immeubles de rapport sont valorisés à 0,58 M€ dans l'état de l'actif du comptable.

[35] Le compte 24 (immobilisations affectées, concédées, affermées ou mises à disposition) retrace les biens mis à la disposition du syndicat des eaux de moyenne Tarentaise (SEMT) chargé de la distribution d'eau potable. Depuis le transfert de la compétence en matière d'eau et d'assainissement à la communauté de communes Val Vanoise le 1er janvier 2024, cette dernière s'est substituée à la commune comme membre du syndicat.

comptable M14 prévoit des durées maximales obligatoires. Dans ce dernier cas, il appartient à l'assemblée délibérante de préciser les durées d'amortissement. S'agissant des autres immobilisations, leur amortissement n'est pas obligatoire en M14 pour les communes de moins de 3 500 habitants[36].

La commune a défini tardivement une procédure d'amortissement des subventions d'équipement versées par une délibération du 9 septembre 2021[37]. Cette dernière reprend les durées maximales déterminées par le référentiel M14[38].

Pour les budgets annexes, qui sont régis par l'instruction budgétaire et comptable M4, l'amortissement de l'ensemble des immobilisations est obligatoire. Pour les opérations examinées par la chambre, la commune respecte cette instruction. Cependant, elle n'a pas délibéré sur ce point, ce qu'elle est appelée à faire conformément au CGCT[39].

Le montant des dotations aux amortissements (compte 6811) a fortement baissé en 2023 du fait de l'absence de dotation sur le budget annexe du Grand Hôtel des Thermes au titre de cet exercice. La commune qui aurait dû continuer à amortir cet équipement est appelée à régulariser cette absence de dotation.

Tableau n° 7 : Dotations aux amortissements

En €	2019	2020	2021	2022	2023
Budget principal	28 579	27 321	11 372	10 900	10 977
Budgets annexes	158 419	157 583	162 469	164 498	10 961
Total	**186 997**	**184 903**	**173 841**	**175 398**	**21 938**

Source : comptes de gestion (tous budgets)

3.3 Les opérations de fin d'exercice

3.3.1 Les restes à réaliser

L'évaluation correcte des restes à réaliser (RAR), tant en dépense qu'en recette, détermine un résultat global sincère donnant une image fidèle de l'année comptable écoulée. La correcte détermination des RAR garantit la bonne application de la comptabilité d'engagement et de la comptabilité en droits constatés.

La commune a comptabilisé des RAR en section d'investissement :

- en dépenses, ils correspondent à des dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice et justifiées par des contrats, conventions, marchés et / ou bons de commandes signés. Il s'agit pour l'essentiel de dépenses d'équipement. Leur niveau est globalement élevé

[36] L'amortissement permet notamment de constater chaque année la dépréciation des biens, d'étaler dans le temps la charge consécutive à leur remplacement et de faire apparaître au bilan leur valeur réelle.
[37] Dans la pratique, la commune n'a commencé à amortir lesdites subventions qu'en 2023.
[38] 5 ans pour le financement des biens mobiliers, matériels et études, 30 ans pour des biens immobiliers et 40 ans pour des projets d'infrastructures d'intérêt national (logements sociaux ou réseau très haut débit par exemple).
[39] Elle peut aussi, si elle le souhaite, fixer dans la délibération un seuil unitaire en deçà duquel les immobilisations de peu de valeur s'amortissent en un an.

car la commune n'a pas de programmation ni de pilotage efficient des crédits en rapport avec le phasage des projets.

- en recettes, ils correspondent à des recettes certaines n'ayant pas encore donné lieu à l'émission d'un titre au 31 décembre de l'exercice et justifiées par des arrêtés attributifs de subvention, conventions, délibérations ou contrats d'emprunt. Il s'agit de subventions d'investissement à recevoir. Leur niveau est très variable sur la période.

Tableau n° 8 : Restes à réaliser (section d'investissement)

En M€	2019	2020	2021	2022	2023
RAR dépenses	0,49	1,11	0,12	0,50	1,17
Dépenses réelles d'investissement	0,37	0,68	1,85	0,63	1,32
RAR / dépenses	132,4 %	163,2 %	6,5 %	79,4 %	88,6 %
RAR recettes	0,41	0,11	0,76	0,14	0,11
Recettes réelles d'investissement	4,85	0,58	1,05	0,47	1,17
RAR / recettes	8,4 %	19,0 %	72,4 %	29,8 %	9,4 %

Source : comptes administratifs (budget principal).

3.3.2 L'affectation du résultat

Le résultat de la section de fonctionnement doit être affecté en priorité au financement du solde de la section d'investissement en tenant compte des restes à réaliser. Cette première affectation se fait au compte 1068 (excédents de fonctionnement capitalisés). Le surplus est affecté soit sur le même compte, après délibération, soit en report de la section de fonctionnement (R002), automatiquement et sans délibération. À celui-ci s'ajoute l'excédent de l'exercice en cours.

La commune a affecté de manière régulière son résultat de fonctionnement sur la période, les enchaînements ayant été vérifiés. Les excédents de fonctionnement ont permis d'abonder la section d'investissement d'une part ainsi que les reports en section de fonctionnement d'autre part. On constate une baisse significative de ces derniers sur l'exercice 2023.

Tableau n° 9 : Affectation du résultat

En €	*2020*	*2021*	*2022*	*2023*
Résultat section de fonctionnement N-1	*602 043*	*916 692*	*328 507*	*181 013*
Report section de fonctionnement N-2	*2 951 171*	*3 338 242*	*3 509 606*	*3 731 926*
Total	***3 553 215***	***4 254 933***	***3 838 113***	***3 912 939***
Excédent de fonctionnement capitalisé N (c/1068)	*214 973*	*745 327*	*106 187*	*1 016 424*
Solde reporté de la section d'investissement N -1 (D001/R001 N)	*297 042*	*252 138*	*- 539 321*	*- 656 117*
Solde des restes à réaliser N-1	*- 82 069*	*- 997 466*	*645 509*	*- 360 307*

En €	*2020*	*2021*	*2022*	*2023*
Excédent de fonctionnement reporté (R002)	*3 338 242*	*3 509 606*	*3 731 926*	*2 896 515*
Excédent de fonctionnement de l'exercice N	*916 692*	*328 507*	*181 013*	*133 726*
Total	*4 254 933*	*3 838 113*	*3 912 939*	*3 030 242*

Source : comptes administratifs et délibérations (budget principal).

3.4 Les subventions exceptionnelles

La commune subventionne la société concessionnaire des thermes, en application de l'avenant n° 2 du 30 décembre 1998 de la DSP, au titre de la prise en charge du surcoût d'exploitation de la piscine lié à l'allongement de la période d'ouverture de cet équipement[40]. Ayant le caractère d'une charge courante, cette subvention aurait dû être imputée sur le compte 657 au lieu du compte 674 réservé aux subventions de fonctionnement exceptionnelles.

Tableau n° 10 : Subventions de fonctionnement exceptionnelles versées

En €	2019	2020	2021	2022	2023
Subventions exceptionnelles versées aux concessionnaires (c/67443)	37 192	27 792	39 457	40 641	41 860

Source : comptes de gestion (budget principal).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les mauvais taux d'exécution budgétaire à la fois en section de fonctionnement et en section d'investissement indiquent que le conseil municipal arrête un budget insincère. Il est nécessaire que la commune mette en place des outils propres à améliorer la prévision et le pilotage du budget, d'autant plus que ses marges de manœuvre financières se resserrent.

La fiabilité des comptes de la commune doit être améliorée sur plusieurs points : tenue de l'inventaire comptable, définition d'une méthode d'amortissement pour l'ensemble des budgets, gestion des restes à réaliser (RAR) relatifs aux dépenses d'investissement.

4 LA SITUATION FINANCIÈRE

L'analyse financière qui suit porte principalement sur le budget principal, compte-tenu de son poids dans le total des dépenses de fonctionnement de la commune (96 %). Une approche consolidée de certains indicateurs apportera un éclairage sur la situation d'ensemble des finances communales.

[40] Période d'ouverture étendue depuis 1999 du 1er au 30 juin et du 1er au 10 septembre.

4.1 La formation de l'autofinancement

L'autofinancement correspond à la différence entre les recettes et les dépenses réelles de fonctionnement. Il est affecté prioritairement au remboursement de la dette et au financement direct de l'investissement. Il constitue le principal indicateur de la santé financière de la collectivité.

4.1.1 Des recettes de fonctionnement en hausse

Les produits de gestion sont en hausse de 11,1 % sur la période contrôlée et de 2,7 % en moyenne annuelle. La hausse est observée en fin de période, sous l'effet de l'augmentation des ressources d'exploitation et, dans une moindre mesure, des ressources fiscales et des participations.

Tableau n° 11 : Répartition des produits de fonctionnement

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	VAM
Ressources fiscales propres	2,78	2,76	2,37	2,73	2,91	+1,2 %
Fiscalité reversée	0,03	0,03	0,01	0,02	0,04	+3,1 %
Ressources d'exploitation	0,90	0,85	0,87	0,89	1,15	+6,3 %
Dotations et participations	0,59	0,55	0,70	0,79	0,69	+3,9 %
Total	**4,31**	**4,20**	**3,95**	**4,44**	**4,79**	**+2,7 %**

Source : comptes de gestion (budget principal)

4.1.1.1 Des ressources fiscales en légère progression

D'un montant de 2,91 M€ en 2023, les ressources fiscales propres représentent 60,7 % des produits de gestion. Leur légère progression est principalement due à la fiscalité indirecte.

Tableau n° 12 : Ressources fiscales propres

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	VAM
Fiscalité directe	**2,38**	**2,42**	**2,16**	**2,26**	**2,42**	**+ 0,4 %**
Taxes foncières et habitation	2,17	2,25	2,02	2,11	2,36	+ 2,0 %
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	0,11	0,12	0,06	0,07	0,00	-
Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)	0,05	0,05	0,05	0,05	0,06	+ 3,2 %
Autres impôts locaux	0,05	0,00	0,01	0,02	0,00	- 36,8 %
Fiscalité indirecte	**0,40**	**0,34**	**0,21**	**0,47**	**0,49**	**+ 5,6 %**
Taxes sur les services et le domaine[41]	0,37	0,46	0,25	0,51	0,54	+ 10,2 %

[41] Taxe de séjour, prélèvement sur les produits des jeux, taxe sur les remontées mécaniques et droits de place (article L. 2331-3 du CGCT).

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	VAM
Reversement de la taxe de séjour	-0,16	-0,25	-0,16	-0,24	-0,30	-
Taxe sur la consommation finale d'électricité	0,02	0,02	0,02	0,02	0,00	-
Taxe additionnelle aux droits de mutation	0,17	0,12	0,09	0,18	0,24	+ 10,3 %
Total	**2,78**	**2,76**	**2,37**	**2,73**	**2,91**	**+ 1,2 %**

Source : comptes de gestion (budget principal).

En ce qui concerne la fiscalité directe, la commune partage avec l'EPCI la perception de la fiscalité directe sur les ménages (la taxe d'habitation et les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties) et de la fiscalité professionnelle (cotisation foncière des entreprises - CFE, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises - CVAE, ainsi que l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux - IFER)).

La suppression progressive à partir de 2018 de la taxe d'habitation sur les résidences principales a été compensée par l'État puis, à compter du 1er janvier 2021, par le transfert de la part départementale de la taxe foncière sur le bâti[42]. La taxe d'habitation a toutefois été maintenue sur les résidences secondaires et les logements vacants. En outre, depuis le 1er janvier 2021, les bases d'imposition des établissements industriels concernant la taxe foncière sur le bâti et la CFE sont réduites de moitié, ce qui a conduit à une diminution de moitié de ces impôts pour ces établissements[43]. Enfin, depuis le 1er janvier 2023, le bloc communal ne perçoit plus la CVAE[44]. Les pertes fiscales pour les collectivités résultant de ces deux réformes de la fiscalité économique locale, ont été compensées par l'État[45].

La commune a des bases fiscales très supérieures à la moyenne de sa strate démographique de surclassement[46].

Tableau n° 13 : Bases fiscales nettes

En € par habitant	2019	2020	2021	2022
Habitation[47]	3 924	4 078	2 554	2 787
Moyenne de la strate	*1 419*	*1 468*	*224*	*261*
Foncier bâti	6 107	6 244	5 919	6 060

[42] En application de dispositions de la loi de finances pour 2018, la taxe d'habitation sur les résidences principales a diminué progressivement pour 80 % des foyers fiscaux, qui ne la paient plus depuis 2020. Pour les 20 % des ménages restants, la suppression de la taxe s'est étalée sur la période 2021-2023. En outre, en application de dispositions de la loi de finances pour 2020, la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties a été transféré aux communes à compter de 2021 (transfert du taux départemental d'imposition au niveau communal).

[43] En application des dispositions de la loi de finances pour 2021.

[44] En application des dispositions de la loi de finances pour 2023, la CVAE est affectée au budget de l'État. En contrepartie, les collectivités locales se voient attribuer une compensation par l'État qui leur octroie une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

[45] *Cf.* Paragraphe relatif aux dotations et participations.

[46] Source : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/ (strate des communes de 5 000 à 10 000 habitants compte-tenu du classement démographique de la collectivité dans la catégorie des communes de 2 000 à 10 000 habitants du fait de son statut de station de tourisme).

[47] Les résidences principales sont exclues des bases fiscales à compter de 2021.

En € par habitant	2019	2020	2021	2022
Moyenne de la strate	*1 457*	*1 514*	*1 384*	*1 495*
Foncier non bâti	4	4	4	4
Moyenne de la strate	*14*	*14*	*14*	*14*

Source : site DGCL.

Les taux d'imposition sont restés inchangés pour les taxes d'habitation et sur le foncier non bâti. Pour la taxe foncière sur le bâti, ils sont supérieurs à compter de 2021, mais cette augmentation est due au transfert, explicité *supra*, de la part départementale à la commune (soit 11,03 %). Cette évolution est donc neutre pour le contribuable local.

Ils sont très proches de la moyenne de la strate démographique en ce qui concerne la taxe d'habitation, contrairement aux taxes foncières pour lesquelles ils sont bien plus élevés.

Tableau n° 14 : Taux d'imposition

En %	2019	2020	2021	2022
Habitation	20,81	20,81	20,81	20,81
Moyenne de la strate	*20,54*	*20,51*	*20,32*	*20,21*
Foncier bâti	33,62	33,62	44,65	44,65
Moyenne de la strate	*16,41*	*16,58*	*34,73*	*33,58*
Foncier non bâti	206,60	206,60	206,60	206,60
Moyenne de la strate	*52,81*	*56,15*	*56,35*	*56,11*

Source : site DGCL.

En définitive, avec des bases et des taux d'imposition élevés, le produit par habitant des trois taxes directes sur les ménages (2 951 €) est très supérieur à la moyenne constatée dans les communes de 5 000 à 10 000 habitants (565 €).

S'agissant de la fiscalité indirecte, son produit total a augmenté de 0,09 M€ sur la période notamment en raison de l'augmentation du produit des droits de mutation immobilière[48] alors que la taxe sur les remontées mécaniques (télécabine de l'Olympe), le prélèvement sur les produits des jeux de casino (0,15 M€) ainsi que les droits de place (0,02 M€) sont demeurés plutôt stables[49]. Le produit de la taxe de séjour, qui est une taxe affectée au développement touristique, est reversé pour une part à l'office de tourisme de la commune et, pour l'autre part (10 %), au conseil départemental de la Savoie[50].

[48] Le prix moyen au m² d'un appartement sur la commune est passé de 3 405 € en 2019 à 4 037 € en 2023 (Source : www.immo-data.fr).

[49] Ces ressources, dépendantes de la fréquentation touristique, ont connu une forte baisse sur l'exercice 2021 en raison de la crise sanitaire liée au Covid-19 (fermeture des équipements).

[50] Articles L. 2333-26 et L. 3333-1 du CGCT. Le département de la Savoie a instauré une taxe de séjour additionnelle.

4.1.1.2 Des ressources d'exploitation en hausse

Les ressources d'exploitation, d'un montant de 1,15 M€ en 2023, représentent 24 % des produits de gestion. Ce montant est en hausse sur la période, notamment sous l'effet des redevances versées par les délégataires de service public (la société gestionnaire des thermes et l'exploitant de la télécabine de l'Olympe)[51].

Tableau n° 15 : Ressources d'exploitation

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	VAM
Produits du domaine	0,18	0,18	0,18	0,18	0,16	- 2,0 %
Travaux, études et prestations de services	0,05	0,05	0,05	0,03	0,04	- 5,0 %
Mise à disposition de personnel facturée	0,05	0,02	0,03	0,05	0,06	+ 5,3 %
Remboursements de frais	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	-
Revenus locatifs et redevances hors délégations de service public[52]	0,42	0,40	0,39	0,36	0,36	- 3,6 %
Redevances versées par les délégataires de service public	0,20	0,19	0,20	0,26	0,51	+ 26,6 %
Total	**0,90**	**0,85**	**0,87**	**0,89**	**1,15**	**+ 6,3 %**

Source : comptes de gestion (budget principal)

4.1.1.3 Les dotations, participations et compensations

Les dotations, participations et compensations, d'un montant total de 0,69 M€ en 2023, représentent 14,4 % des produits de gestion. Ce montant a fluctué sur la période mais l'augmentation des compensations et péréquations de l'État (+ 0,17 M€ sur la période) a un peu plus que compensé la minoration (- 0,07 M€) de la dotation globale de fonctionnement (DGF)[53].

Tableau n° 16 : Dotations, participations et compensations

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	VAM
DGF	0,46	0,44	0,42	0,39	0,39	- 3,8 %
Participations	0,03	0,00	0,01	0,12	0,00	-
Compensations et péréquations	0,11	0,11	0,27	0,27	0,28	+ 27,7 %
FCTVA	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	-

[51] Les écritures comptables liées au rattachement des produits à l'exercice ainsi que l'absence de versement d'une redevance par l'exploitant de la télécabine de l'Olympe (Méribel Alpina) au titre de 2020 et de 2021 en raison de la crise sanitaire liée au Covid-19 (fermeture des équipements), expliquent l'essentiel de l'évolution constatée.

[52] Dont remboursement par la société gestionnaire des thermes de la taxe foncière due au titre des locaux qu'elle exploite (0,17 M€ en 2023).

[53] La DGF est composée uniquement de la dotation forfaitaire.

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	VAM
Total	**0,59**	**0,55**	**0,70**	**0,79**	**0,69**	**+ 3,9 %**

Source : comptes de gestion (budget principal)

La DGF par habitant, qui s'établit à 765 € en 2022, est près de quatre fois plus élevée que la moyenne de la strate démographique qui est de 206 € par habitant.

Les compensations et péréquations de l'État correspondent, pour l'essentiel, à la compensation des exonérations décidées par la loi au titre de la taxe foncière, de la taxe d'habitation et de la fiscalité économique.

4.1.1.4 Les reversements de fiscalité

Les reversements de fiscalité, d'un montant de 0,04 M€ en 2023, représentent 0,8 % des produits de gestion. Il s'agit de ressources (0,17 M€) issues du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) minorées par le prélèvement du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), dont le montant s'établit autour de 0,15 M€. La commune, qui est membre d'une communauté de communes à fiscalité additionnelle (et non à fiscalité professionnelle unique), ne perçoit pas d'attribution de compensation de la part de cette dernière.

Tableau n° 17 : Reversements de fiscalité

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	VAM
Prélèvement FPIC	- 0,13	- 0,13	- 0,15	- 0,15	- 0,15	+ 2,8 %
FNGIR	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17	-
Autre	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	-
Total	**0,03**	**0,03**	**0,01**	**0,02**	**0,04**	**+ 3,1 %**

Source : comptes de gestion (budget principal).

4.1.2 Des dépenses de fonctionnement en forte progression

Les charges de gestion ont fortement augmenté (+ 27,2 % sur la période et + 6,2 % en moyenne annuelle), sous l'effet des charges à caractère général et des charges de personnel qui ont connu une croissance élevée en fin de période. Parallèlement, les subventions de fonctionnement versées sont en baisse significative et les autres charges de gestion sont contenues.

Tableau n° 18 : Répartition des charges de fonctionnement

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	VAM
Charges à caractère général	1,34	1,26	1,32	1,60	1,99	+ 10,3 %
Charges de personnel	0,99	1,01	1,01	1,17	1,78	+ 15,8 %
Subventions de fonctionnement versées	1,19	0,79	1,10	1,23	0,74	- 11,2 %
Autres charges de gestion	0,14	0,15	0,15	0,15	0,16	+ 2,8 %

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	VAM
Total	**3,67**	**3,22**	**3,59**	**4,15**	**4,67**	**+ 6,2 %**

Source : comptes de gestion (budget principal).

4.1.2.1 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général, d'un montant brut de 1,99 M€ en 2023, représentent 42,6 % des charges de gestion, soit le premier poste de dépenses de fonctionnement. Ce montant a augmenté de 10,2 % en moyenne annuelle, ce qui est élevé.

Tableau n° 19 : Charges à caractère général

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	VAM
Achats	0,30	0,29	0,31	0,37	0,37	+ 5,1 %
Locations	0,05	0,05	0,06	0,11	0,13	+ 27,9 %
Entretien et réparations	0,17	0,20	0,25	0,31	0,23	+ 7,1 %
Assurances et frais bancaires	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	+ 9,6 %
Prestations de service	0,15	0,17	0,15	0,22	0,30	+ 25 %
Frais d'honoraires	0,09	0,08	0,04	0,10	0,18	+ 17,8 %
Relations publiques, publicité, publications	0,11	0,04	0,04	0,11	0,25	+ 22,0 %
Transports collectifs et de biens[54]	0,09	0,05	0,10	0,03	0,16	+ 14,5 %
Déplacements et missions	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01	+ 13,3 %
Frais postaux et télécommunications	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	-
Impôts et taxes (dont taxes foncières)	0,31	0,31	0,30	0,28	0,30	- 1,4 %
Total charges générales brutes	**1,34**	**1,26**	**1,32**	**1,60**	**1,99**	**+ 10,3 %**
Remboursements de frais (par les budgets annexes et autres organismes)	0,00	- 0,01	- 0,01	- 0,01	- 0,01	-
Total net des remboursements de frais	**1,34**	**1,25**	**1,31**	**1,59**	**1,98**	**+ 10,2 %**

Source : comptes de gestion (budget principal).

Les dépenses les plus importantes concernent les achats (0,37 M€ en 2023). L'eau et l'énergie (électricité, combustibles et carburants) constituent plus de 40 % des achats (0,16 M€). Viennent ensuite les fournitures d'entretien divers et administratives ainsi que le petit équipement (0,15 M€). Les achats alimentaires, essentiellement liés à la cantine scolaire, représentent 0,05 M€. L'ensemble de ces postes ont augmenté entre le début et la fin de la période.

Le poste des prestations de service (0,30 M€) a doublé. Il regroupe un grand nombre de dépenses qui se répartissent sur de nombreuses prestations telles que le nettoyage des locaux, la formation, la documentation générale et technique ou des animations culturelles et sportives. Sur l'exercice 2023, la commune a financé des prestations spécifiques liées à l'organisation des

[54] Navettes de bus intra-station.

championnats du monde de ski alpin (aide à l'organisation et missions de sécurité pour un montant de 0,03 M€).

Les frais d'entretien et de réparation (0,23 M€) sont liés à la voirie, aux matériels roulants et techniques ainsi qu'aux bâtiments communaux et à leurs équipements.

Le coût de la location de divers matériels tels que les copieurs (0,13 M€) ainsi que des locations immobilières, a augmenté sur la période. La commune loue des logements de type studio appartenant au centre communal d'action sociale - CCAS (7 050 €), dont le logement de fonction de l'ex-directeur général des services (DGS). Elle paie en outre des charges de copropriété concernant la résidence Les Dorons et la résidence Le Royal (9 820 €) qu'elle possède et qu'elle loue à des professionnels de santé installés en cabinet médical ainsi qu'à la communauté de communes pour la crèche intercommunale.

Les frais d'honoraires incluent, sur l'exercice 2023, des missions de conseil de cabinets spécialisés dans le cadre du renouvellement des délégations de service public des thermes et de la télécabine de l'Olympe pour 0,04 M€.

La quasi-totalité des dépenses de relations publiques (0,25 M€) sont consacrées à des fêtes et des cérémonies. Ces dépenses ont fortement augmenté en 2023, année des championnats du monde de ski alpin. La plupart concerne des spectacles musicaux ou « son et lumière ».

4.1.2.2 Les charges de personnel

Les dépenses de personnel (charges employeur incluses), d'un montant brut de 1,78 M€ en 2023, représentent 38,1 % des charges de gestion et constituent le second poste de dépenses de fonctionnement. Net du remboursement par des tiers des mises à disposition de personnel communal, ce montant ne varie quasiment pas (1,72 M€). Sur la période, la hausse de ces dépenses est importante (+ 83 %, soit + 15,6 % en moyenne annuelle).

Le montant des rémunérations brutes hors charges a presque doublé sur la période, passant de 0,65 M€ à 1,27 M€. Le principal facteur de cette hausse est une forte augmentation des effectifs en fin de période, en raison du transfert des effectifs de l'office de tourisme au sein des effectifs communaux (voir ci-après). Les charges sociales employeurs ont également connu une hausse de 81,5 % sur la période.

Tableau n° 20 : Charges de personnel

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	VAM
Rémunérations brutes	0,65	0,69	0,70	0,81	1,27	+ 23,8 %
Dont titulaires	0,47	0,47	0,46	0,59	1,02	+ 29,2 %
Dont non-titulaires	0,19	0,25	0,27	0,25	0,25	+ 7,9 %
Dont atténuations de charges[55]	- 0,01	- 0,03	- 0,03	- 0,03	- 0,01	-
Charges sociales employeur et impôts sur rémunérations	0,27	0,31	0,31	0,34	0,49	+ 20,4 %

[55] Compte 6419 « remboursements sur rémunérations du personnel ».

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	VAM
Personnel extérieur (c/621)[56]	0,06	0,00	0,00	0,02	0,01	+ 20,8 %
Charges brutes de personnel	**0,99**	**1,01**	**1,01**	**1,17**	**1,78**	**+ 15,8 %**
Remboursements de mises à disposition de personnel	- 0,05	- 0,02	- 0,03	- 0,05	- 0,06	+ 5,3 %
Charges nettes de personnel	**0,94**	**0,99**	**0,98**	**1,12**	**1,72**	**+ 15,6 %**

Source : comptes de gestion (budget principal).

4.1.2.3 Les subventions de fonctionnement versées

Les subventions de fonctionnement, d'un montant de 0,74 M€ en 2023, représentent 15,8 % des charges de gestion. Elles ont baissé de 37,8 % sur la période (- 11,2 % en moyenne annuelle).

Les organismes publics qui ont été subventionnés sont l'office de tourisme, le CCAS, le syndicat mixte du bassin des Dorons[57], la caisse des écoles et le service de l'eau et de l'assainissement[58]. La diminution de la subvention octroyée à l'office de tourisme paraît être, au moins en partie, la conséquence de la prise en charge de la masse salariale de ses personnels sur le budget communal. Elle ne constitue donc pas une économie nette pour la commune.

Les subventions aux personnes de droit privé concernent, pour l'essentiel, près d'une quinzaine d'associations ou sociétés sportives, culturelles ou à caractère social pour un montant moyen de 4 959 € en 2023.

Tableau n° 21 : Subventions de fonctionnement versées

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	VAM
Personnes publiques	1,17	0,76	1,04	1,19	0,67	- 10,7 %
Dont office de tourisme	0,98	0,66	0,90	1,04	0,64	- 11,7 %
Dont centre communal d'action sociale (CCAS)	0,12	0,08	0,06	0,06	0,00	-
Dont syndicat mixte du bassin des Dorons	0,01	0,00	0,04	0,05	0,00	-
Dont caisse des écoles	0,00	0,02	0,01	0,02	0,03	-
Dont budget annexe eau et assainissement	0,05	0,00	0,03	0,01	0,00	-
Personnes de droit privé	0,02	0,03	0,06	0,04	0,07	+ 38,0 %
Total	**1,19**	**0,79**	**1,10**	**1,23**	**0,74**	**- 11,2 %**

Source : comptes de gestion (budget principal).

[56] Personnel mis à la disposition de la commune par des tiers, notamment le centre de gestion (CDG) de la Savoie.
[57] Le syndicat mixte du bassin des Dorons est chargé de la gestion de la station d'épuration. Depuis le transfert de la compétence en matière d'eau et d'assainissement à la communauté de communes Val Vanoise le 1er janvier 2024, cette dernière s'est substituée à la commune comme membre du syndicat.
[58] L'article L. 2224-2 du CGCT autorise les communes de moins de 3 000 habitants à subventionner le service de l'eau et de l'assainissement avec, comme le prévoit l'instruction budgétaire et comptable M14, une imputation au compte 657.

4.1.2.4 Les autres charges de gestion

D'un montant de 0,16 M€ en 2023 représentant un peu plus de 3 % du total des dépenses de fonctionnement, les autres charges de gestion sont stables sur la période.

Tableau n° 22 : Autres charges de gestion

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	VAM
Dont contribution au service d'incendie et de secours	0,07	0,07	0,07	0,08	0,08	+ 2,5 %
Dont indemnités et cotisations des élus	0,04	0,06	0,07	0,07	0,07	+ 14,2 %
Dont pertes sur créances irrécouvrables	0,02	0,02	0,00	0,00	0,00	-
Total	**0,14**	**0,15**	**0,15**	**0,15**	**0,16**	**+ 2,8 %**

Source : comptes de gestion (budget principal).

4.1.3 Une capacité d'autofinancement dégradée

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) correspond à l'excédent des produits de gestion sur les charges de gestion. C'est la ressource fondamentale de la commune, indépendante des produits et charges financiers et exceptionnels.

Avec des charges qui augmentent à un rythme plus de deux fois supérieur à celui des produits, l'EBF, qui était proche de 15 % des produits en 2019, a fondu à 2,4 % sur l'exercice 2023.

Tableau n° 23 : Excédent brut de fonctionnement

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	VAM
Produits de gestion	4,31	4,20	3,95	4,44	4,79	+ 2,7 %
Charges de gestion	3,67	3,22	3,59	4,15	4,67	+ 6,2 %
EBF	**0,64**	**0,98**	**0,37**	**0,29**	**0,11**	**- 34,9 %**
En % des produits	14,8 %	23,3 %	9,3 %	6,6 %	2,4 %	-
Ratio produits / charges	1,17	1,30	1,10	1,07	1,00	-

Source : comptes de gestion (budget principal).

Le résultat financier est demeuré neutre, en particulier en raison de l'absence d'encours de dette et donc d'intérêts d'emprunt. Quant au résultat exceptionnel, il n'a pas eu d'impact significatif.

Au total, la capacité d'autofinancement brute (CAF) est restée proche de l'EBF et a connu une trajectoire similaire. Elle s'établit en moyenne à 10,4 % des produits de gestion sur la période, mais diminue significativement sur les derniers exercices (3 % en 2023). En dépit de base fiscales favorables et de taux élevés, elle est loin du niveau de référence requis qui s'établit autour de 15 %.

En ce qui concerne la CAF nette[59], elle est égale à la CAF brute en raison de l'absence d'encours de dette.

Tableau n° 24 : Capacité d'autofinancement (CAF)

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	VAM
EBF	0,64	0,98	0,37	0,29	0,11	- 34,9 %
Résultat financier	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-
Résultat exceptionnel	- 0,01	- 0,03	- 0,03	- 0,10	0,03	-
CAF brute	**0,63**	**0,94**	**0,34**	**0,19**	**0,14**	**- 31 %**
En % des produits de gestion	14,6 %	22,5 %	8,6 %	4,3 %	3,0 %	-
Annuités en capital de la dette	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-
CAF nette	**0,63**	**0,94**	**0,34**	**0,19**	**0,14**	**- 31 %**

Source : comptes de gestion (budget principal).

La consolidation de l'ensemble des budgets de la commune fait apparaître un autofinancement de 17,5 % des produits de gestion en moyenne sur l'ensemble de la période, soit un meilleur ratio que pour le seul budget principal. Toutefois, ce ratio décline à 6,9 % en 2023, ce qui ne paraît pas suffisant.

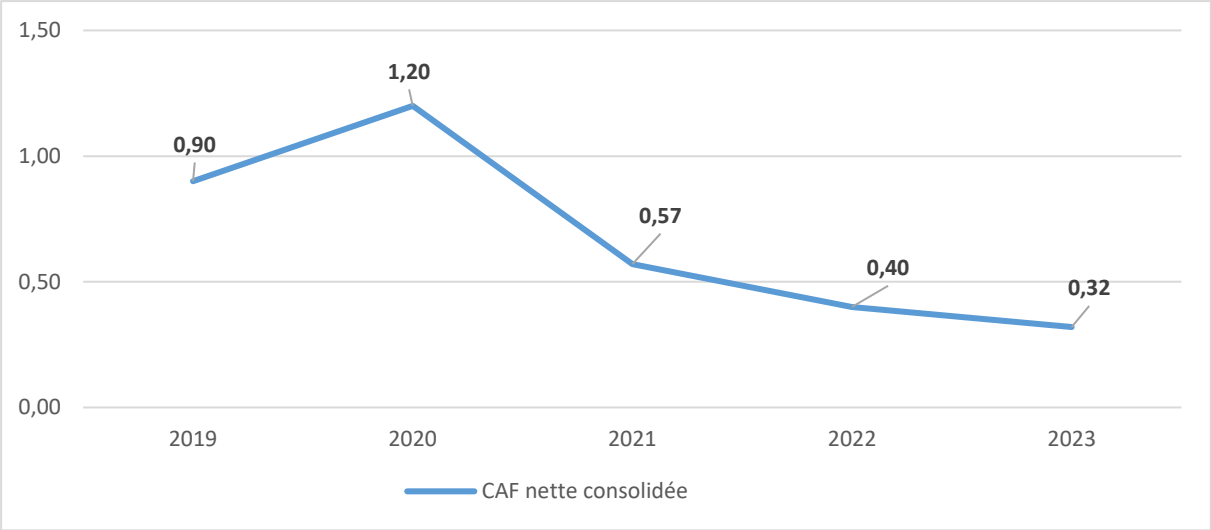
Tableau n° 25 : CAF consolidée

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	VAM
Budget principal	0,63	0,94	0,34	0,19	0,14	- 31,0 %
Budgets annexes	0,27	0,26	0,23	0,21	0,18	- 8,3 %
CAF brute consolidée	**0,90**	**1,20**	**0,57**	**0,40**	**0,32**	**- 22,6 %**
Annuités en capital de la dette	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-
CAF nette consolidée	**0,90**	**1,20**	**0,57**	**0,40**	**0,32**	**- 22,6%**

Source : comptes de gestion (tous budgets).

[59] La CAF nette mesure la capacité de la collectivité à financer ses dépenses d'investissement grâce à ses ressources propres, une fois acquittée la charge obligatoire de la dette.

Graphique n° 3 : Évolution de la CAF nette consolidée (en M€)



Source : comptes de gestion (tous budgets)

L'évolution des charges n'apparaissant pas maîtrisée, la commune présente ainsi un autofinancement significativement dégradé en fin de période. Cela limite ses marges de manœuvre pour s'endetter et financer ses investissements futurs.

4.2 L'investissement

4.2.1 La capacité d'investissement

4.2.1.1 Le financement propre disponible

Sur la période, le financement propre disponible cumulé, qui s'établit à 3,99 M€, a permis de couvrir 86,7 % du total des dépenses d'investissement réalisées (4,60 M€).

La CAF nette cumulée (2,25 M€) représente plus de la moitié du financement propre disponible pour investir. Viennent ensuite le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA, pour un montant de 1,13 M€), les subventions d'investissement reçues (0,42 M€), le produit de la taxe d'aménagement (0,13 M€) et les produits de cession (0,06 M€)[60].

[60] La commune a reçu des subventions de la région en 2020 (0,29 M€) et en 2022 (0,11 M€) qui ont contribué au financement de la requalification de l'espace public (parc thermal) attenant à l'établissement thermal. Par ailleurs, la construction d'un immeuble de 22 logements situé avenue Greyffié de Bellecombe explique la hausse du produit de la taxe d'aménagement perçue en 2022.

Tableau n° 26 : Financement propre disponible

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul
CAF nette	0,63	0,94	0,34	0,19	0,14	**2,25**
FCTVA	0,75	0,06	0,09	0,14	0,10	**1,13**
Subventions d'investissement reçues	0,00	0,29	0,00	0,12	0,01	**0,42**
Taxe d'aménagement[61]	0,00	0,01	0,00	0,10	0,01	**0,13**
Produits de cession	0,00	0,03	0,00	0,03	0,00	**0,06**
Total	**1,38**	**1,34**	**0,43**	**0,57**	**0,27**	**3,99**

Source : comptes de gestion (budget principal).

4.2.1.2 Le besoin de financement

La commune a eu un besoin de financement de 0,61 M€ sur la période pour couvrir ses dépenses d'investissement. Comme l'indique le tableau suivant, la commune a couvert ce besoin en faisant le choix de mobiliser son fonds de roulement et de ne pas recourir à l'emprunt.

Tableau n° 27 : Besoin de financement

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul
Financement propre disponible	1,38	1,34	0,43	0,57	0,27	**3,99**
- Dépenses d'investissements réalisées	0,37	0,68	1,64	0,61	1,30	**4,60**
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	**1,01**	**0,66**	**- 1,21**	**- 0,04**	**- 1,03**	**- 0,61**
Nouveaux emprunts	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	**0,00**
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement (FRNG)	1,01	0,66	- 1,21	- 0,04	- 1,03	**- 0,61**

Source : comptes de gestion (budget principal).

4.2.2 Les dépenses d'investissement

4.2.2.1 Les dépenses réalisées

Les dépenses d'investissement du budget principal, qui représentent un montant cumulé de 4,60 M€ sur la période, sont variables d'un exercice à l'autre principalement sous l'effet des dépenses d'équipement.

[61] Cette taxe, due par les propriétaires immobiliers, s'applique aux opérations de construction, de reconstruction et d'agrandissement de bâtiments de toute nature. Elle participe au financement des équipements publics rendus nécessaires par ces opérations.

Tableau n° 28 : Dépenses d'investissement

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul
Dépenses d'équipement	0,36	0,56	1,84	0,60	1,29	**4,66**
Subventions d'équipement versées	0,01	0,12	0,00	0,01	0,00	**0,14**
Participations	0,00	0,00	- 0,20	0,00	0,00	**- 0,20**
Total	**0,37**	**0,68**	**1,64**	**0,61**	**1,29**	**4,60**

Source : comptes de gestion (budget principal).

Concernant les dépenses d'équipement (4,66 M€), les principales opérations réalisées par la commune sur la période sont les suivantes.

Tableau n° 29 : Principales opérations d'équipement sur la période

Opérations	En M€
Acquisition de la Villa des Roses et étude pour son devenir	1,02
Reprise des voiries communales	0,39
Construction de la passerelle de la Source	0,35
Acquisition de la galerie commerciale de l'Olympe	0,22
Vidéoprotection des espaces publics	0,22
Installation / changement des gardes corps sur l'ensemble du territoire communal	0,19
Acquisition de véhicules (police municipale, centre technique)	0,15
Signalétique communale	0,15
Réfection de la toiture de l'école	0,10
Construction d'un espace structurant (salle multi activités La Dova)	0,09
Réseaux d'eau et réseaux secs	0,08
Rénovation de la salle d'exposition de la mairie	0,07
Aménagement de la place du Centenaire	0,07

Source : commune (budget principal).

La chambre constate que la commune a réalisé de nombreuses petites opérations d'investissement pour un montant total de 1,6 M€ sur la période.

4.2.2.2 L'absence de programmation pluriannuelle des investissements

La commune ne s'est pas dotée d'une programmation pluriannuelle des investissements (PPI). Or, cette démarche prospective lui permettrait d'améliorer significativement la sincérité budgétaire de la section d'investissement, qui actuellement fait défaut. La commune doit mieux définir ses besoins, bien chiffrer ses projets et les hiérarchiser. Une PPI soutenable financièrement et validée par le conseil municipal, lui permettrait, à un horizon par exemple de

trois ans, d'avoir une visibilité sur ses opérations d'investissement futures, dans un contexte où sa capacité d'investissement est en train de se réduire.

Dans ses réponses aux observations provisoires de la chambre, le maire de la commune s'est engagé à se doter de cet outil de pilotage dès 2025. En outre, l'importance de son patrimoine immobilier nécessiterait un diagnostic complet de l'état des bâtiments en vue de mettre en place une stratégie concernant leur destination, leur réhabilitation, leur rénovation énergétique ou leur cession.

Recommandation n°2 : Élaborer une programmation pluriannuelle des investissements soutenable financièrement et la présenter chaque année au conseil municipal.

4.3 La situation bilancielle

4.3.1 L'absence d'endettement

La commune n'a pas d'encours de dette. Néanmoins, sa capacité d'endettement s'est réduite significativement au vu de l'affaiblissement de son autofinancement. Ainsi, paradoxalement, même en l'absence de dette, les marges de manœuvre financière de la commune sont limitées.

4.3.2 Le fonds de roulement et la trésorerie

4.3.2.1 Le fonds de roulement net global (FRNG)

Le fonds de roulement net global (FRNG) résulte du surplus de ressources stables (dotations, mises en réserve, plus-values sur cessions, subventions reçues, emprunts et résultats de fonctionnement) sur les emplois immobilisés (immobilisations de toute nature, subventions d'investissement versées et charges de renégociation de dette). Il permet alors de financer les emplois temporaires et le cycle d'exploitation et de mesurer la solidité financière de la collectivité.

La commune dispose de ressources stables supérieures aux emplois immobilisés, notamment en raison de l'accroissement des dotations et réserves et de l'absence de dette. Néanmoins, le fonds de roulement a nettement diminué sur la période, en particulier parce-que la commune a fait le choix d'en mobiliser une part pour éviter le recours à l'emprunt.

Tableau n° 30 : FRNG

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	VAM
Ressources stables, dont :	**73,39**	**74,60**	**75,02**	**75,49**	**75,75**	**+ 0,8 %**
Dotations, réserves et affectations	57,25	57,92	58,93	59,50	59,80	+ 1,1 %
Différences sur réalisations d'immobilisations	0,16	0,10	0,09	0,03	0,03	- 32,5 %
Résultat de fonctionnement	0,60	0,92	0,33	0,18	0,13	- 31,3 %

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	VAM
Subventions d'investissement reçues	15,35	15,63	15,63	15,75	15,77	+ 0,7 %
Dettes financières[62]	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	-
(-) Emplois immobilisés	**69,53**	**70,10**	**71,72**	**72,24**	**73,52**	**+ 1,4 %**
(=) FRNG	**3,85**	**4,51**	**3,30**	**3,26**	**2,23**	**- 12,8 %**

Source : comptes de gestion (budget principal)

4.3.2.2 La trésorerie

Le besoin de fonds de roulement (BFR), qui exprime le besoin de financement des emplois temporaires, est négatif sur l'ensemble de la période. Lorsqu'il est négatif, il constitue une « ressource » qui vient s'ajouter au fonds de roulement pour constituer la trésorerie de la collectivité.

Bien qu'elle ait diminué en fin de période, la trésorerie de la commune demeure abondante. Elle représente près de sept mois de charges courantes en 2023, soit un niveau nettement supérieur au ratio de référence de 90 jours.

Tableau n° 31 : Trésorerie

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	VAM
FRNG	3,85	4,51	3,30	3,26	2,23	- 12,8 %
(-) BFR	- 1,19	- 1,21	- 1,59	- 1,48	- 0,36	- 25,8 %
(=) Trésorerie	**5,04**	**5,71**	**4,89**	**4,73**	**2,59**	**- 15,4 %**
En nombre de jours de charges courantes	502 j	647 j	498 j	416 j	202 j	-

Source : comptes de gestion (budget principal)

_____ *CONCLUSION INTERMÉDIAIRE* _____

Durant la période contrôlée par la chambre, en dépit de ressources fiscales abondantes et de taux d'imposition élevés, l'autofinancement s'est dégradé en raison de l'absence de maîtrise des charges de fonctionnement. Cela n'a pas encore d'incidence sur les investissements de la commune en raison de l'absence d'endettement et d'une trésorerie encore abondante. Néanmoins, pour l'avenir, cette situation limite fortement ses marges de manœuvre pour financer ses investissements futurs, la capacité de la commune à rembourser des annuités d'emprunt étant limitées. Une meilleure maitrise des charges et l'élaboration d'une programmation pluriannuelle des investissements (PPI) aideraient la commune à retrouver des marges de manœuvre et à hiérarchiser ses projets.

[62] Dépôts et cautionnements reçus (compte 165).

5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

5.1 Les effectifs

5.1.1 La répartition des effectifs et ses évolutions

En 2023, l'effectif permanent de la commune s'établit à 35 agents. Les titulaires représentent 88,6 % (31) et les contractuels 11,4 % (4). La catégorie C est très majoritaire (27 agents), ce qui est classique dans une commune. La catégorie B compte cinq agents et la catégorie A en compte trois (un directeur général des services -DGS, un attaché et un ingénieur). En ce qui concerne la répartition par filières, les filières administratives et techniques représentent chacune un peu plus de 40 % des agents.

Entre 2019 et 2023, l'effectif permanent a augmenté de 14 (+ 9 C, + 4 B et + 1 A) en raison de l'intégration des effectifs de l'office de tourisme « Brides-les-Bains tourisme et développement » au sein des effectifs et du budget communaux. Cette prise en charge par la commune des effectifs et des dépenses de personnel de l'office de tourisme, qui est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, appelle les observations suivantes.

Premièrement, cette prise en charge n'a pas fait l'objet d'une délibération du conseil municipal, et les objectifs poursuivis par la commune apparaissent peu clairs.

Deuxièmement, le financement par le budget principal de la commune de dépenses afférentes à l'office du tourisme, bien que constitué en EPIC, n'est pas par principe irrégulier, dès lors qu'il contribue à des missions de service public administratif telles que l'accueil et l'information des touristes ainsi que la promotion touristique de la collectivité. Ce financement doit toutefois se faire dans le cadre d'une convention d'objectifs et de moyens à conclure entre la commune et l'établissement[63]. En revanche, le financement des missions commerciales de l'office (vente de prestations, etc.) est irrégulier. En l'occurrence, il n'existe pas de conventionnement avec l'office du tourisme, ce qui ne permet d'appréhender ni les missions financées, ni les contributions apportées par la commune.

Troisièmement, la reprise par la commune des agents de l'office de tourisme soulève d'importantes questions de régularité en matière de gestion des personnels. En effet, les agents des EPIC relèvent en principe du code du travail, à l'exception du directeur, qui seul a le statut d'agent public avec le comptable[64]. Cette question statutaire aurait dû faire obstacle à la reprise des agents de l'office du tourisme, d'autant plus que, ce dernier n'étant pas dissous, la commune ne se situe pas dans le cadre d'une reprise en régie de son activité. Elle fait également obstacle à la mise à disposition de ces personnels à l'office du tourisme.

[63] Par dérogation aux articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT qui posent le principe de l'équilibre financier des services publics industriels et commerciaux (SPIC), l'article L. 133-7 du code du tourisme prévoit expressément que les subventions font partie des recettes autorisées des offices de tourisme constitués en EPIC.

[64] CE, avis, 3 juin 1986, nº340127 et Réponse ministérielle, Question n°01426, JO du Sénat le 11 septembre 2003, page 2794 : conservent leur statut, les fonctionnaires recrutés dans un établissement public gérant exclusivement un SPIC, affectés et transférés dans un SPIC (article L. 334-1 du CGFP) et stagiaires affectés par erreur dans un SPIC.

Il est par conséquent recommandé à la commune de se mettre en conformité en réintégrant les effectifs de l'office de tourisme dans le budget de l'établissement public.

Recommandation n°3 : Retransférer les effectifs de l'office de tourisme à l'établissement public « Brides-les-Bains tourisme et développement ».

Tableau n° 32 : Évolution des effectifs

Effectifs physiques	2019				2023			
	A	B	C	Total	A	B	C	Total
Titulaires		1	17	**18**	1	4	26	**31**
Contractuels	2		1	**3**	2	1	1	**4**
Total effectifs permanents	**2**	**1**	**18**	**21**	**3**	**5**	**27**	**35**
Effectifs non permanents			16	**16**			17	**17**
Total général	**2**	**1**	**34**	**37**	**3**	**5**	**44**	**52**

Source : commune.

Par ailleurs, la commune fait appel à du personnel non permanent (17 en 2023) sur des emplois saisonniers pour l'entretien des espaces verts et de la voirie, des fonctions d'accueil ainsi que le service de l'animation et des festivités.

5.1.2 Les flux d'entrée et de sortie

Le volume des entrées représente quasiment le double de celui des sorties, essentiellement du fait de l'intégration, irrégulière, des effectifs de l'office de tourisme au sein des effectifs communaux. Le solde des flux s'établit à + 11 entre le début et la fin de la période.

Tableau n° 33 : Flux d'entrée et de sortie

Effectifs physiques	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Retraite			1	1		**2**
Mutation / Fin de détachement / Détachement	3		1	1	2	**7**
Disponibilité / Congé parental	2		1			**3**
Licenciement	1					**1**
Total sorties	**6**		**3**	**2**	**2**	**13**
Recrutement direct sans concours	1	1	1	3	9	**15**
Recrutement sous contrat		1		1	1	**3**
Mutation / Détachement / Réintégration après détachement	2			3	1	**6**

Effectifs physiques	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Total entrées	**3**	**2**	**1**	**7**	**11**	**24**
Solde	**-3**	**2**	**-2**	**5**	**9**	**11**

Source : commune

Les départs à la retraite (deux) sont minoritaires par rapport aux départs par voie de mutation ou de détachement (sept). La pyramide des âges des agents permanents de la commune fait apparaître un âge moyen égal à celui de la fonction publique territoriale dans son ensemble (45- 46 ans) mais une proportion très inférieure d'agents âgés de 50 ans et plus (un quart au lieu de 43 %) et l'absence d'agents de moins de 30 ans[65].

Pour l'avenir proche, la commune prévoit une stabilité de ses effectifs.

5.1.3 L'enjeu du recrutement et de la formation

La collectivité n'a pas formalisé sa procédure de recrutement dans un document interne. Elle a néanmoins élaboré une grille d'évaluation des postulants qu'elle reçoit en entretien, ce qui est une bonne pratique. Sous réserve qu'elle soit appliquée pour l'ensemble des candidats, cette procédure est de nature à renforcer la transparence des recrutements.

Pour favoriser l'intégration des nouveaux arrivants, des mesures d'accueil sont prévues et, le cas échéant, des besoins individuels de formation sont identifiés[66]. La commune dispose d'un règlement intérieur relatif à la formation professionnelle du personnel mais celui-ci est trop ancien (délibération du 18 novembre 2010) et elle n'a pas mis en place de plan de formation annuel ou pluriannuel alors qu'il s'agit d'une obligation légale[67]. Il est par conséquent recommandé à la commune de se doter de ce document, avec l'appui éventuel du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), de le délibérer en conseil municipal et de le mettre à jour périodiquement[68].

Recommandation n°4 : Se doter d'un plan de formation, conformément à l'article L. 423-3 du CGFP.

5.2 La promotion et l'avancement

La commune comptant moins de 50 agents permanents, la gestion des carrières est assurée par le centre de gestion (CDG) de la Savoie.

[65] Source : rapport social unique de la commune et rapport annuel sur l'état de la fonction publique (édition 2023).
[66] Les mesures d'accueil consistent notamment en la présentation de l'environnement de travail avec remise de documents utiles lors de l'arrivée dans la collectivité (organigramme, règlement intérieur, charte du télétravail, etc.).
[67] Article L. 423-3 du code général de la fonction publique (CGFP).
[68] Le plan de formation doit être articulé autour de quelques objectifs et moyens répondant aux besoins des agents et de l'autorité territoriale.

5.2.1 La promotion interne

L'article L. 523-1 du code général de la fonction publique (CGFP) dispose qu'en vue de favoriser la promotion interne (dans un cadre d'emplois de la catégorie supérieure - C à B ou B à A), les statuts particuliers fixent, en lien avec le nombre de recrutements externes intervenus, une proportion de postes susceptibles d'être proposés au personnel appartenant déjà à l'administration et répondant à certaines conditions.

En 2023, aucun agent de la commune n'était éligible à la promotion interne.

5.2.2 Les avancements de grades

Les articles L. 522-23 et suivants du CGFP disposent que l'avancement de grade a lieu soit par concours, soit par sélection après examen professionnel, soit au choix par appréciation de la valeur professionnelle des agents. Des ratios (taux maximums) entre promouvables et promus doivent être fixés par délibération.

Une délibération du 12 juillet 2007 fixe à 100 % le taux de promotion maximal pour les avancements de grade, ce qui laisse toute latitude à la commune de procéder ou non à des avancements. En 2023, cinq agents sur sept éligibles ont bénéficié d'un avancement de grade.

5.3 Le temps de travail

5.3.1 La durée légale du travail

Le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 fixe la durée hebdomadaire du travail à 35 heures à compter du 1er janvier 2002. Le décompte du temps de travail s'effectue sur la base de 1 600 heures annuelles maximum, base relevée en 2008 à 1 607 heures du fait de l'instauration du jour de solidarité en faveur des personnes âgées. La jurisprudence a établi que cette base de 1 607 heures est à la fois un plancher et un plafond.

Concernant la commune, le protocole d'accord relatif à l'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT) du 6 décembre 2001 a été approuvé par une délibération du 27 décembre 2001. Ce protocole, qui prévoit des cycles de travail différenciés selon les services, voire selon les emplois, n'indique pas le nombre de jours de réduction du temps de travail (RTT) accordés. Sur cette base, il n'est par conséquent pas possible de déterminer le nombre d'heures travaillées dans l'année par l'ensemble des agents, ce qui n'est pas satisfaisant ni transparent et reste donc à clarifier.

Néanmoins, les avenants n° 1 et n° 2 au protocole précité modifiant l'organisation du travail des agents administratifs et de la direction générale permettent d'établir un décompte du temps de travail concernant ces personnels[69]. Il est ainsi prévu un cycle hebdomadaire de 36 heures sur quatre jours et demi (soit huit heures en moyenne par jour) avec 3,5 jours RTT pour les agents administratifs ainsi qu'un cycle de 37,5 heures sur cinq jours (soit 7,5 heures en moyenne par jour) avec 14 jours RTT pour les agents de la direction générale. Pour ces agents, ce régime respecte la durée légale annuelle du travail (prévue par l'article L. 611-2 du CGFP).

Il reste que, pour les autres personnels, notamment ceux de la filière technique, la commune est appelée à préciser dans un nouvel avenant les droits à RTT qui leur sont octroyés

[69] L'avenant n° 1 a été délibéré le 24 juin 2010 et l'avenant n° 2 le 16 décembre 2010.

car, au vu du protocole existant, il n'est pas garanti que la durée légale du travail soit respectée pour les agents concernés.

Tableau n° 34 : Décompte du temps de travail (filière administrative et direction générale)

	Régime légal	Commune	
		Cycle 37,5H	Cycle 36H
Jours calendaires	365	365	365
- Samedis et dimanches	104	104	104
- Jours fériés légaux	8	8	8
- Jours de congés annuels	25	25	22,5
- Jours au titre du fractionnement *	0	0	0
- Jours RTT	0	14	3,5
- Demi-journées non travaillées (en jours)	0	0	26
= Jours travaillés	228	214	201
= En nombre d'heures	1 600	1 607 (214j x 7,5h)	1 607 (201j x 8h)
Écart lié à l'absence de mise en place de la journée de solidarité	7 heures	0	0
Différence avec la durée légale du travail	0	0	0
Durée de travail théorique	**1 607 heures**	**1 607 heures**	**1 607 heures**

*Source : délibérations du 24 juin 2010 et du 16 décembre 2010 – **(*)** À décompter seulement si accordés sans condition.*

En ce qui concerne les autorisations spéciales d'absence pour raisons familiales[70], régies par le règlement intérieur délibéré le 30 août 2023, elles vont au-delà des règles de droit commun en vigueur dans la fonction publique d'État, même si le principe de parité ne s'applique qu'en matière de rémunération[71].

Tableau n° 35 : Autorisations spéciales d'absence

En jours	État	Commune
Naissance	3	3
Adoption	3	5
Mariage – PACS de l'agent	5	5

[70] Les agents publics bénéficient d'autorisations spéciales d'absence liées à la parentalité et à l'occasion de certains évènements familiaux. Ces autorisations spéciales d'absence n'entrent pas en compte dans le calcul des congés annuels (article L. 622-1 du CGFP).

[71] CE 25 / 09 / 2009 union fédérale des cadres des fonctions publiques CFE / CGC.

En jours	État	Commune
Mariage – PACS d'un enfant	Néant	3
Mariage d'un frère, sœur, beau-frère, belle-sœur	Néant	1
Décès du conjoint	3	5
Décès du père, mère	3	3
Décès d'un enfant	3	7
Décès d'un autre parent	Néant	Entre 1 et 3
Garde d'enfant malade jusqu'à 16 ans ou handicapé sans limite d'âge	6	6

Source : délibération du 30 août 2023 et portail de la fonction publique.

5.3.2 Les heures supplémentaires

Les heures supplémentaires sont des heures effectuées à la demande du chef de service en dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail. Elles ne peuvent concerner que des agents de catégories B et C et donnent lieu en priorité à un repos compensateur ou à défaut à une indemnisation. Leur indemnisation prend la forme d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). En application du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié, leur versement est subordonné à la mise en œuvre d'un moyen de contrôle automatisé des horaires de travail (pointage) sauf pour les personnels exerçant hors de leurs locaux de rattachement et les sites comprenant un effectif inférieur à dix agents. Dans ces cas, un décompte déclaratif est possible à condition qu'il soit contrôlable. Le décret précité limite le nombre d'heures supplémentaires à une heure par jour ouvrable par mois sans pouvoir excéder un total mensuel de 25 heures (300 heures par an), sauf dérogation. Leur règlement est subordonné à l'approbation par l'assemblée délibérante d'une liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires[72].

Pour la commune, les heures supplémentaires sont prévues par le règlement intérieur délibéré le 30 août 2023. Ce document ne précisant pas la liste des emplois concernés, la chambre lui recommande donc de se prononcer sur ce point par délibération du conseil municipal. S'agissant du mode de compensation, le règlement intérieur précise que les heures supplémentaires sont soit récupérées, soit rémunérées. Le volume des heures supplémentaires indemnisées a été multiplié par plus de huit sur la période et leur coût a suivi la même trajectoire. En 2023, une vingtaine d'agents ont été concernés.

Tableau n° 36 : Heures supplémentaires

	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre d'heures supplémentaires	126	284	460	732	1 024
Coût annuel (en €)	2 523	5 412	9 174	15 848	22 249

Source : commune

[72] Décret du 23 mars 2022 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales et des établissements publics locaux.

La commune ne dispose pas de moyen de contrôle automatisé du temps de travail. Les heures supplémentaires sont déclarées par les agents et validées par les chefs de service et le DGS. L'attribution des heures supplémentaires n'est donc pas sécurisée. Le dispositif de contrôle en place n'est pas satisfaisant et mériterait d'être amélioré.

Une vérification des fichiers de paie sur les deux dernières années de la période contrôlée a été réalisée. Il ressort qu'une seule anomalie a été relevée en ce qui concerne les heures supplémentaires indemnisées. Elle concerne un policier municipal qui a dépassé le contingent mensuel de 25 heures cinq mois sur l'année 2022[73]. Il convient de rappeler à la commune que les dépassements du contingent d'heures supplémentaires doivent être justifiés par une décision expresse du chef de service et faire l'objet d'une information immédiate des représentants du personnel. En outre, ces dépassements ne sont autorisés qu'en cas de circonstances exceptionnelles, pour une période limitée et en respectant les durées maximales de travail[74].

Tableau n° 37 : Nombre d'agents indemnisés au titre d'heures supplémentaires irrégulières

	2022	2023
Dépassement du contingent mensuel de 25 heures au moins deux mois sur l'année[75]	1	0
Dépassement du contingent annuel de 300 heures	0	0
Agents de catégorie A ayant été indemnisés au titre d'heures supplémentaires	0	0

Source : commune (fichiers de paie).

Recommandation n°5 : Délibérer sur la liste des emplois ouvrant droit au versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires et renforcer le contrôle des heures supplémentaires, conformément au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002

5.3.3 Les astreintes

L'astreinte est une période pendant laquelle l'agent n'est pas à la disposition permanente et immédiate de son administration, mais doit être à proximité pour pouvoir intervenir rapidement. Les conditions d'organisation et les emplois concernés sont déterminés par divers textes en vigueur[76]. En particulier, une délibération doit préciser les emplois concernés et les modalités de compensation (rémunération ou repos compensateur), en tenant compte du fait que, le cas échéant, les agents logés par nécessité absolue de service comme les agents

[73] Cet agent a effectué 243 heures supplémentaires indemnisées sur cinq mois, soit 118 heures en dépassement du contingent autorisé de 125 heures.

[74] Soit 48 heures au cours d'une même semaine, 44 heures en moyenne sur une période de 12 semaines consécutives et 10 heures par jour avec une amplitude limitée à 12 heures.

[75] Afin de tenir compte de rappels éventuels au titre de mois précédents.

[76] Décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, décret n° 2005-542 du 19 mai 2005 relatif à la rémunération ou la compensation des astreintes et des permanences dans la fonction publique territoriale, arrêté du 14 avril 2015 fixant les taux des indemnités et les modalités de compensation des astreintes et des interventions.

bénéficiant d'une nouvelle bonification indiciaire (NBI) au titre de l'exercice de fonctions de responsabilité supérieure ne peuvent prétendre à la compensation d'astreintes.

Pour la commune, une délibération du 17 décembre 2015 précise que l'indemnisation est l'unique mode de compensation des périodes d'astreinte et détermine les services et les emplois concernés, en l'occurrence les agents des services techniques, ce qui n'appelle pas d'observation.

Sur les trois dernières années de la période contrôlée, le montant moyen par bénéficiaire est passé de 846 € à 1 204 €. Les agents concernés sont en grande majorité affectés à l'entretien de la voirie et à la propreté urbaine.

Tableau n° 38 : Astreintes

	2021	2022	2023
Coût annuel (en €)	4 232	8 156	10 835
Nombre de bénéficiaires	5	7	9

Source : commune.

5.3.4 Un absentéisme pour raison de santé relativement faible

Le taux d'absentéisme pour raison de santé du personnel communal a légèrement augmenté sur la période, passant de 2,7 % à 4,9 %, notamment du fait des absences pour longue maladie[77]. S'agissant du taux d'absence pour maladie ordinaire, il s'élève à 2,1 % en 2023 (7,7 jours en moyenne par agent), soit un taux inférieur à la moyenne de la fonction publique territoriale qui est de 5,5 %[78].

Tableau n° 39 : Taux d'absentéisme

En jours	2019	2023
Maladie ordinaire	200	269
Longue maladie	0	360
Maladie professionnelle	0	0
Accident	8	0
Total (a)	**208**	**629**
Effectifs permanents (b)	21	35
Jours calendaires (c)	365	365
Taux absentéisme (a*100/b*c)	**2,7 %**	**4,9 %**

Source : commune

[77] a / (b x 365) x 100.
[78] Source : Sofaxis.

La collectivité n'a pas élaboré de document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP), alors qu'il s'agit d'une obligation légale[79]. L'objet de ce document est de recenser et actualiser périodiquement les actions de prévention engagées ou à prévoir. Il est par conséquent recommandé à la commune d'élaborer un DUERP, en s'appuyant par exemple sur l'expertise du centre de gestion de la Savoie. Il lui est également rappelé que le DUERP doit obligatoirement être délibéré en conseil municipal puis être mis à jour périodiquement.

Recommandation n°6 : Élaborer un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP), conformément à l'article L. 811-1 du CGFP.

5.4 Les éléments de rémunération

5.4.1 Le régime indemnitaire

Par délibérations du 15 décembre 2016 puis du 21 décembre 2017, la commune a mis en œuvre, pour l'ensemble des cadres d'emplois éligibles (agents titulaires et non titulaires), le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)[80]. Régi par l'article L. 714-5 du CGFP et le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 modifié, le RIFSEEP, qui vise à rationaliser et simplifier les dispositifs indemnitaires de la fonction publique, est composé de deux parts : une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle ainsi qu'un complément indemnitaire annuel (CIA), lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir. Toutefois, certaines indemnités dont la liste limitative figure dans un arrêté interministériel du 27 août 2015 demeurent par dérogation cumulables avec le RIFSEEP[81].

La commune a appliqué l'IFSE et rendu effectif le CIA pour l'ensemble des agents concernés, ce qui est conforme aux textes. Toutefois, il a été relevé sur l'année 2023 qu'un agent de catégorie B, rédactrice territoriale, a perçu une IFSE (19 200 €) et un CIA (3 095 €) qui dépassent le plafond prévu par la délibération et la réglementation (soit respectivement 17 480 € et 2 380 €). En outre, un CIA (884,40 €) a aussi été versé à un policier municipal, ce qui est irrégulier car le cadre d'emploi auquel il appartient n'est pas éligible au RIFSEEP. La commune doit donc régulariser sans délai la situation de ces deux agents. S'agissant de la possibilité de récupérer les versements indus, l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations prévoit que *« Les créances*

[79] Article L. 811-1 du CGFP et circulaire n° TFPF2413788C/DGAFP du 11 juin 2024 (qui abroge la précédente circulaire n° 13- 008288- D du 28 mai 2013) rappelant les obligations des employeurs en matière d'évaluation des risques professionnels dans la fonction publique.

[80] Articles L. 714-4 et suivants du CGFP. Depuis le 1er mars 2020, ce régime indemnitaire concerne l'ensemble des cadres d'emplois à l'exception de ceux de la filière de la police municipale (décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié). Les policiers municipaux continuent de percevoir l'indemnité spéciale de fonction et l'indemnité d'administration et de technicité, remplacées par l'indemnité spéciale de fonction et d'engagement (décret n° 2024-614 du 26 juin 2024).

[81] En particulier, l'indemnité des régisseurs d'avances et de recettes, les indemnités compensant le travail de nuit, le dimanche ou les jours fériés, les astreintes, les heures supplémentaires et la prime de responsabilité du DGS.

résultant de paiements indus effectués par les personnes publiques en matière de rémunération de leurs agents peuvent être répétées dans un délai de deux années à compter du premier jour du mois suivant celui de la date de mise en paiement du versement erroné, y compris lorsque ces créances ont pour origine une décision créatrice de droits irrégulière devenue définitive »[82].

Par ailleurs, une prime de fin d'année (13ème mois) est prévue par une délibération du 8 février 1996 qui mentionne qu'elle existait déjà pour le personnel avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale[83]. Toutefois, la commune n'a produit aucun document antérieur à ce texte de nature à le démontrer. Par conséquent, ce complément indemnitaire (versé en deux fois en juin et en décembre) ne paraît pas avoir pu être maintenu au titre des avantages collectivement acquis[84]. En outre, la commune n'a pas non plus été en mesure de fournir de document daté d'avant 1984 précisant les modalités initiales d'attribution, de calcul et d'indexation de cette prime. La régularité de ses modalités de calcul et de son indexation à la hausse depuis la date de son instauration n'est donc pas non plus établie[85].

La chambre préconise que la commune réfléchisse à la possibilité d'inclure la prime de fin d'année dans le RIFSEEP.

5.5 Les emplois de direction

Les emplois fonctionnels de direction sont régis par les dispositions du décret n° 87- 1101 du 30 décembre 1987 (emplois de direction administratifs) ainsi que du décret n° 90-128 du 9 février 1990 (emplois de direction techniques). Ils sont créés par l'assemblée délibérante dans les cas limitativement énumérés par la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale (article 53)[86].

Le DGS en fonctions du 1er mai 2022 au 31 janvier 2024 était détaché sur un emploi fonctionnel de direction. Il s'agit d'un fonctionnaire de catégorie A dont le grade (ingénieur) l'autorisait à être détaché sur un emploi de direction administratif dans une commune de 2 000 à 10 000 habitants. Avec une NBI de 30 points et un régime indemnitaire (dont le RIFSEEP et la prime de responsabilité) respectant le plafond réglementaire, sa rémunération n'appelle pas

[82] Sur l'application de cette disposition, le Conseil d'État a précisé que « *une somme indûment versée par une personne publique à l'un de ses agents au titre de sa rémunération peut, en principe, être répétée dans un délai de deux ans à compter du premier jour du mois suivant celui de sa date de mise en paiement sans que puisse y faire obstacle la circonstance que la décision créatrice de droits qui en constitue le fondement ne peut plus être retirée » et que « les règles fixées par l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000 sont applicables à l'ensemble des sommes indûment versées par des personnes publiques à leurs agents à titre de rémunération* » (CE, avis n° 405797 du 31 mars 2017).

[83] Ladite délibération précise que la prime de fin d'année était payée avant 1996 par l'association « Amicale du personnel » par le biais d'une subvention qui lui était versée par la commune.

[84] Article 111 de la loi du 26 janvier 1984 (article L. 714-11 du CGFP).

[85] Les clauses, conditions et modalités d'attribution, dont les possibilités de revalorisation, doivent avoir été obligatoirement instituées avant 1984. S'il existait avant cette date une clause d'indexation, celle-ci est légalisée. À défaut, aucune clause de revalorisation ne peut être instaurée postérieurement (CE, 30 juin 1995, Cne Ivry-sur-Seine, n° 104779).

[86] Articles L. 412-5 et suivants du CGFP.

d'observation[87].

L'actuel DGS, en fonctions depuis le 12 février 2024, est un attaché territorial sous contrat qui avait déjà occupé la fonction du 1er mars 2019 au 28 février 2022. La situation administrative de cet agent appelle les deux observations suivantes.

En vertu de l'article L. 343-1 du CGFP et du décret du 13 mars 2020 relatif au recrutement direct dans les emplois de direction de la fonction publique territoriale, le recrutement d'un agent contractuel pour occuper un emploi fonctionnel est réservé aux communes et EPCI de plus de 40 000 habitants. Cette possibilité n'était donc pas ouverte pour la commune, sauf à titre dérogatoire sur la base de l'article L. 332-14 du CGFP.

Ce dernier dispose en effet qu'un agent contractuel peut occuper un emploi de titulaire pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire. Le contrat de cet agent est conclu pour une durée déterminée dans la limite d'un an. Il peut être prolongé dans la limite d'une durée totale de deux ans si, au terme de la durée d'un an, la procédure de recrutement pour pourvoir l'emploi concerné par un fonctionnaire n'a pu aboutir. Or, au cas d'espèce, la durée de chacun des deux contrats (du 1er mars 2019 au 28 février 2022 pour le premier puis du 12 février 2024 au 30 avril 2026 pour le second) du DGS actuellement en poste excède la durée totale de deux ans prévue par la réglementation.

Par conséquent, l'emploi passé et actuel d'un agent contractuel sur le poste de DGS de la commune est irrégulier.

5.6 Les avantages en nature

Les avantages en nature résultent de la fourniture par l'employeur d'un bien ou d'un service gratuitement ou moyennant une participation du salarié inférieure à leur valeur réelle. Ces avantages sont des éléments indirects de rémunération et doivent être déclarés au titre des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu. Une circulaire conjointe du ministre de l'économie, des finances et de l'emploi et du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, en date du 1er juin 2007 a précisé les obligations de l'employeur en la matière. Les modalités d'octroi de ces avantages sont encadrées par l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT. Ces dispositions concernent à la fois les agents et les élus et précisent que les avantages en nature doivent faire l'objet d'une délibération annuelle, nominative et qui en précise les modalités d'usage.

Outre les dispositions législatives précitées, l'attribution de logements de fonction est précisée aux articles L. 721-1 et suivants du CGFP. Les organes délibérants ont la possibilité d'arrêter une liste des agents auxquels un logement de fonction peut être attribué gratuitement ou moyennant une redevance inférieure à la valeur locative, en raison des contraintes liées à leurs fonctions. En outre, le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) définit deux modalités d'octroi des logements de fonction. La nécessité absolue de service (NAS) résulte ainsi de contraintes de sûreté, sécurité ou responsabilité et emporte la gratuité du logement nu. L'occupation précaire avec astreinte (OP) est justifiée par le bon fonctionnement

[87] Prévue par le décret n° 88-631 du 6 mai 1988, la prime de responsabilité n'est pas obligatoire. Son montant ne peut dépasser 15 % du traitement brut soumis à retenue pour pension.

du service[88] et donne lieu obligatoirement au paiement d'une redevance[89]. Dans les deux cas, l'agent supporte les charges afférentes au logement, ne peut disposer d'un logement excédant ses besoins et doit le restituer lorsqu'il n'exerce plus ses fonctions. Ce régime est applicable aux agents bénéficiant d'un logement de fonction dans les immeubles appartenant au domaine public (article R. 2124-64 du CG3P) comme au domaine privé (article R. 2222-18 du CG3P) de leur employeur.

Au cas d'espèce, un arrêté signé du maire a attribué à l'ex-DGS un logement de fonction pour nécessité absolue de service, qu'il a occupé du 1er mai 2022 au 31 janvier 2024. Or, aucun avantage en nature n'a été déclaré à ce titre sur les bulletins de paie du bénéficiaire, ce qui est irrégulier. La commune est invitée à régulariser cette omission. En outre, la collectivité aurait dû prendre une délibération chaque année en application de l'article L. 2123- 18-1-1 du CGCT et dans un souci de transparence.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion des ressources humaines de la commune est émaillée de plusieurs irrégularités. La collectivité doit notamment retransférer les effectifs de l'office de tourisme au sein de l'établissement public « Brides-les-Bains tourisme et développement ». Elle doit également régulariser la situation du directeur général des services. Elle doit par ailleurs se doter d'un plan de formation ainsi que d'un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP), s'attacher à clarifier les droits à réduction du temps de travail d'une partie de son personnel et renforcer le contrôle des heures supplémentaires octroyées. Enfin, pour quelques cas individuels, des irrégularités concernant certains accessoires de rémunération (IFSE, CIA et avantage en nature) ont été identifiées et doivent être corrigées.

6 LA COMMANDE PUBLIQUE

Le code de la commande publique (CCP), prévu par l'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative et le décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018 portant partie réglementaire, est entré en vigueur le 1er avril 2019. Sur la période contrôlée, une version antérieure de ce code, en vigueur du 1er avril 2016 au 31 mars 2019, a aussi été utilisée (version issue de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et son décret d'application n° 2016-360 du 25 mars 2016).

[88] Sont notamment concernés des emplois comportant l'obligation pour l'agent d'intervenir à tout moment, y compris en dehors des heures habituelles de travail, pour assurer la bonne marche du service.

[89] La redevance ne peut être inférieure à 50 % de la valeur locative réelle des locaux occupés, c'est-à-dire la valeur locative du logement en fonction du prix du marché (article R. 2124-68 du CG3P). Son montant est fixé en tenant compte des caractéristiques du bien et des conditions particulières de l'occupation du logement, notamment des éventuelles sujétions (CE 1er octobre 2015 n° 372030).

6.1 L'organisation interne des achats

La commune dispose d'un document interne précisant les différentes étapes de passation d'un marché public ainsi que le rôle des acteurs à chacune de ces étapes (depuis la définition du besoin jusqu'à la notification du contrat). Une « cellule commande publique » est chargée de veiller au respect des procédures, en lien avec les acheteurs qui rédigent les cahiers des charges techniques. Celle-ci élabore notamment les documents administratifs de consultation dans le logiciel afférent. Elle tient en outre un planning des marchés à renouveler. Par ailleurs, la commune a créé une commission consultative pour les marchés à procédure adaptée (MAPA) qui est chargée d'émettre un avis sur le choix des offres et des attributaires des marchés (sur la base d'un rapport d'analyse) dont le montant est inférieur aux seuils européens de procédure, ce qui est une bonne initiative[90].

L'organisation de l'achat public au sein de la commune apparaît claire. Le document interne existant mériterait néanmoins d'être complété par des informations telles que le montant des seuils de publicité et de procédure ainsi que des rappels sur les bonnes pratiques et les principes à respecter. Il pourrait prendre la forme d'un court guide interne pédagogique et opérationnel qui serait mis à disposition de l'ensemble des acteurs et qui pourrait être délibéré en conseil municipal afin d'être porté à la connaissance de l'ensemble des élus.

Il demeure par ailleurs que la commission consultative précitée ne s'est jamais réunie. Bien que non obligatoire, l'activer constituerait pourtant une bonne pratique du point de vue de la transparence de la procédure d'attribution des marchés concernés dont les volumes financiers peuvent être importants.

Il paraît en outre important que, conformément à la réglementation, la commune se dote d'une nomenclature des achats afin d'améliorer la programmation des besoins et la sécurisation des achats au regard du principe de computation des seuils[91].

Il a enfin été vérifié que la commune a mis en œuvre l'accès libre sur son profil d'acheteur aux données essentielles des marchés publics, tel que prévu par l'article R. 2196-1 du code en vigueur depuis le 1er avril 2019[92].

6.2 La mise en œuvre des marchés publics

Durant la période contrôlée, les marchés publics passés par la commune, au nombre de 36, sont à plus de 80 % des marchés de fournitures et de services[93]. Tous ces marchés ont été passés selon une procédure adaptée.

---

[90] Créée par délibération du 25 juin 2020 et présidée par le maire, cette commission compte trois membres titulaires et trois membres suppléants, sur le modèle de la commission d'appel d'offres compétente pour les marchés formalisés.

[91] L'article R. 2121-4 du code de la commande publique dispose que, suivant la règle de computation des seuils, l'acheteur ne peut scinder ses achats dès lors qu'ils concernent un besoin récurrent dont la valeur globale dépasse le seuil dit de dispense de procédure, soit 25 000 € HT à compter du 1er octobre 2015 et, à compter du 1er janvier 2020, 40 000 € HT pour les fournitures et les services.

[92] https://www.marches-publics.info

[93] Le cas échéant : décompte par lots (un lot = un marché public).

Tableau n° 40 : Nombre de marchés publics

	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Fournitures et services	4	4	4	8	10	**30**
Travaux	1	0	2	1	2	**6**
Total	**5**	**4**	**6**	**9**	**12**	**36**
Montant HT (en €)	231 611	218 696	674 131	891 193	908 644	**3 204 219**

Source : commune

Une sélection de cinq marchés a été examinée. Ces contrats ont été notamment été analysés au regard des principes fondamentaux de l'achat public, rappelés à l'article L. 3 du code qui prévoit que les acheteurs respectent le principe d'égalité de traitement des candidats, et mettent en œuvre les principes de liberté d'accès et de transparence des procédures. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics.

Tableau n° 41 : Marchés contrôlés

Année notification	Objet	Nature	Procédure	Montant annuel initial HT
2021	Location des illuminations de fin d'année (durée de 3 ans)	Fournitures	Adaptée	195 000 €
2022	Installation et maintenance d'un système de vidéoprotection	Travaux	Adaptée	179 425 €
2023	Maitrise d'œuvre pour la réhabilitation du bâtiment de la Mairie	Services	Adaptée	174 000 €
2023	Assurances dommages aux biens communaux (durée de 4 ans)	Services	Adaptée	228 736 €
2023	Réaménagement de la place du Centenaire et de ses abords	Travaux	Adaptée	202 806 €

Source : commune.

6.2.1 La passation

Pour les marchés publics dont la valeur est inférieure aux seuils européens de procédure formalisée, définis tous les deux ans[94], des dispositions adaptées s'appliquent. Elles sont définies par le pouvoir adjudicateur mais doivent respecter les principes fondamentaux de la commande publique. En particulier, le seuil de publicité de 90 000 € HT est à prendre en compte pour ces marchés à procédure adaptée (MAPA)[95]. Au-dessus et jusqu'aux seuils européens de

[94] Pour les marchés de fournitures et de services : 214 000 € HT en 2020, 215 000 € en 2022 et 221 000 € en 2024. Pour les marchés de travaux : 5 350 000 € HT en 2020, 5 382 000 € en 2022 et 5 538 000 € en 2024.

[95] Jusqu'au 31 décembre 2024, un marché de travaux, qui répond à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 100 000 € HT, peut, sous certaines conditions, être conclu sans publicité, ni mise en concurrence préalable.

procédure, la publicité doit être assurée soit par un avis diffusé au bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP), soit sur un support habilité à recevoir des annonces légales. En dessous, le pouvoir adjudicateur détermine la publicité adéquate, en fonction des caractéristiques du marché public, notamment le montant et la nature des prestations en cause[96].

En ce qui concerne la commune, les règles de publicité ont été respectées et les supports utilisés appropriés[97]. Les délais impartis aux soumissionnaires pour préparer et remettre leurs offres ont été corrects (plus d'un mois), permettant de ce point de vue de bonnes conditions de mise en concurrence (quatre offres par consultation en moyenne)[98].

S'agissant des procédures d'attribution, il a pu être vérifié que les candidatures et les offres ont bien fait l'objet d'un rapport d'analyse étayé. Il a aussi été vérifié que les offres ont bien été jugées selon les mêmes critères que ceux annoncés lors de la consultation. Le choix du titulaire a été approuvé par délibération du conseil municipal, ce qui est conforme.

Enfin, un courrier d'information a bien été transmis aux candidats évincés, indiquant le nom du candidat retenu et les motifs ayant conduit au choix de son offre.

Les procédures examinées n'appellent pas d'observations majeures au regard des points de contrôle effectués. Il reste que le marché d'assurances dommages aux biens communaux, dont le montant s'élève à 228 736 € alors qu'il avait été évalué par la commune à 90 000 € HT[99] au moment du lancement de la consultation, aurait dû être passé selon une procédure formalisée (seuil de 215 000 € légèrement dépassé)[100].

6.2.2 L'exécution

Le marché de maîtrise d'œuvre pour la réhabilitation du bâtiment de la mairie a fait l'objet d'un avenant d'un montant de 5 000 € HT pour une adaptation de la prestation. Cet avenant apparaît régulier au regard de son motif et de son incidence financière (inférieure à 50 % du montant initial)[101].

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les principes fondamentaux et les procédures de la commande publique apparaissent maîtrisés par la commune. Ceux-ci mériteraient néanmoins de faire l'objet, à partir du document interne déjà existant, d'un court guide pédagogique et opérationnel qui serait mis à la disposition de l'ensemble des acteurs communaux.

---

[96] Article R. 2131-12 du code de la commande publique.

[97] Soit selon le marché concerné : BOAMP, portail marchés- publics.info et/ou site internet de la mairie.

[98] Si, en procédure adaptée, les modalités sont librement déterminées par l'acheteur (article R. 2123-4 du code), les délais de remise des candidatures et des offres doivent en effet être « raisonnables » au sens des articles R. 2143- 1 et R. 2151-1 qui disposent que l'acheteur fixe les délais en tenant compte de la complexité du marché et du temps nécessaire aux opérateurs économiques pour préparer leur candidature et leur offre.

[99] *Cf.* Avis de publicité du 6 octobre 2023 sur le portail marchés- publics.info.

[100] L'acheteur procède au calcul de la valeur estimée du besoin sur la base du montant total HT du marché envisagé en tenant compte notamment des reconductions. La valeur du besoin à prendre en compte est celle estimée au moment de l'envoi de l'avis d'appel à la concurrence ou, en l'absence d'un tel avis, au moment où l'acheteur lance la consultation (articles R. 2121-1 et suivants du CCP).

[101] Articles L. 2194-1 et R. 2194-3 du code de la commande publique.

7 LE THERMALISME

7.1 Panorama du thermalisme

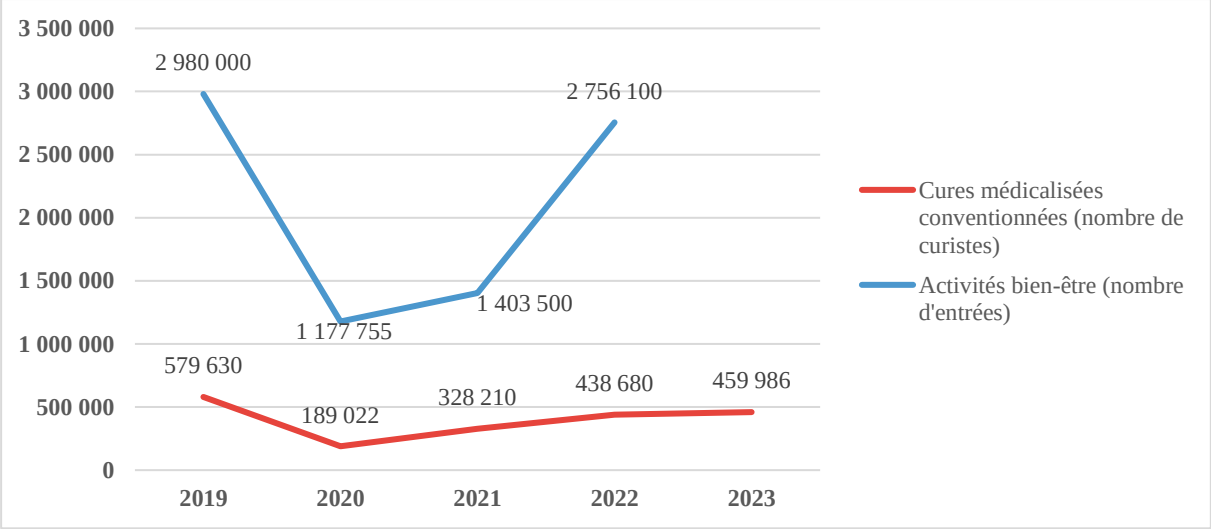
7.1.1 En France

Il existe une centaine d'établissements thermaux en France, répartis sur près de 90 stations, qui ont accueilli près de 460 000 curistes conventionnés en 2023 contre 580 000 en 2019. En raison de la crise du Covid-19, le nombre de ces curistes n'a pas retrouvé en 2023 son niveau d'avant crise.

Bien qu'étant en majorité la propriété d'entités publiques, les établissements thermaux sont gérés à 80 % par des acteurs privés via des contrats de délégation de service public (DSP). La gestion publique, sous forme de régie ou de société d'économie mixte, est largement minoritaire. On observe une forte concentration parmi les opérateurs du thermalisme : les deux leaders que sont la Chaîne Thermale du Soleil et la Compagnie Européenne des Bains - Valvital se répartissent plus du quart des établissements thermaux et 40 % des curistes en France.

Selon l'observatoire national de l'économie des stations thermales (OESth), l'activité thermale représente à l'échelle nationale 424,6 M€ de chiffre d'affaires et 6 130 emplois directs en 2022, des chiffres inférieurs de 15 % à ceux d'avant crise. Les activités aqualudiques et bien- être sont en croissance alors que les cures médicalisées conventionnées sont en recul.

Graphique n° 4 : Évolution de la fréquentation des établissements thermaux en France



Source : OESth (données 2023 « activités bien-être » non disponibles à ce jour)

7.1.2 En Auvergne-Rhône-Alpes

Avec 24 stations et 30 établissements thermaux, la région se situe au 3ème rang au niveau national (97 600 curistes conventionnés en 2023). La diversité des sources thermales permet

aux établissements de proposer des cures médicalisées pour l'ensemble des 12 orientations thérapeutiques agrées par la sécurité sociale (cures thermales conventionnées)[102].

La région contribue financièrement à certains investissements au travers de ses plans thermaux[103]. Le thermalisme est une des composantes du plan tourisme régional 2022-2028, adopté par le conseil régional en juin 2022, qui a en particulier pour objectif de faire d'Auvergne-Rhône-Alpes une région de référence en matière de prévention santé et de bien- être. Au total, ce sont près de 80 M€ qui ont été investis par cette collectivité auprès des structures publiques ou privées.

7.1.3 À Brides-les-Bains

Il est précisé que l'observatoire national de l'économie des stations thermales n'a pas réalisé de rapport sur la station de Brides-les-Bains comme il a pu le faire sur d'autres stations thermales.

7.1.3.1 Les sources thermales

La commune est propriétaire de trois sources thermales dont elle a concédé l'exploitation à la société des établissements thermaux (SET) via un contrat de délégation de service public (DSP).

Puisée à 44 mètres de profondeur, la source « Hybord » contient une eau sulfatée sodique calcique d'une température de 34 degrés qui agit sur le fonctionnement hépatique et possède un pouvoir coupe-faim. Elle est prescrite en cure de boisson et est aussi utilisée pour les soins en agissant sur la circulation veineuse et lymphatique ainsi que la cellulite. Les applications de cataplasmes soulagent les douleurs articulaires.

Puisées à 75 mètres de profondeur à une température de 24 degrés, les deux émergences « Philibert », dont les eaux, une fois mélangées, forment la source « Laissus », possèdent les mêmes qualités que la source « Hybord » mais ne sont utilisées que pour les soins et le Grand Spa.

L'exploitation de ces eaux minérales naturelles est autorisée sans limitation de durée par arrêté préfectoral. Néanmoins, toute modification notable des caractéristiques de ces eaux ou tout changement notable des conditions d'exploitation des sources doit faire l'objet d'une demande de révision de l'autorisation d'exploitation[104]. En application des articles R. 1321-15 et R. 1322-40 du code de la santé publique, la vérification de la qualité des eaux est assurée selon un programme d'analyses défini par l'arrêté du 22 octobre 2013 modifié du ministre de la santé. Ainsi, l'agence régionale de santé (ARS) effectue des contrôles préalablement à l'ouverture de la saison thermale, durant la première semaine d'exploitation puis mensuellement. L'exploitant réalise aussi des contrôles réguliers.

---

[102] Rhumatologie, voies respiratoires, gynécologie, maladies cardio-artérielles, affections digestives, affections urinaires, affections des muqueuses bucco-linguales, dermatologie, phlébologie, neurologie, affections psychosomatiques et troubles du développement chez l'enfant.

[103] Premier plan thermal 2016-2020 puis second plan 2020-2024.

[104] Articles L. 1322-1 et suivants du code de la santé publique. Arrêtés préfectoraux du 1er juillet 2004 pour la source « Hybord » et du 26 février 2014 pour la source « Laissus ».

7.1.3.2 La fréquentation touristique

Parmi les 13 stations thermales identifiées dans les cures amaigrissantes au niveau national, la station représente 50 % de la fréquentation. Le nombre de lits touristiques existants sur la station (4 973 en 2023) est stable sur la période examinée. Plutôt élevée, la proportion de lits non commercialisés est restée relativement constante (autour d'un tiers)[105]. La saison thermale, qui débute mi-avril et se termine fin octobre, représente près de 60 % des nuitées en 2023[106]. La clientèle des lits touristiques est à 90 % française.

Tableau n° 42 : Évolution de la fréquentation touristique

	2019	2020	2021[107]	2022	2023
Nombre de lits	4 983	4 983	n. c.	4 983	4 973
Dont lits non commercialisés	1 566	1 610	n. c.	1 843	1 780
Nombre de nuitées saison thermale	178 000	169 000	n. c.	254 500	276 000
Nombre de nuitées saison hivernale	199 200	154 400	n. c.	202 400	212 453

Source : observatoire de l'activité touristique.

Fermé entre avril 2019 et juin 2020 d'abord en raison de la présence de la bactérie pseudomonas dans l'eau thermale[108] puis en raison de la crise sanitaire liée au Covid-19, et à nouveau fermé entre fin octobre 2020 et mai 2021 du fait de la crise sanitaire, l'établissement thermal a connu une forte baisse de la fréquentation durant ces périodes. En 2023, comme c'est le cas au niveau national, la fréquentation des thermes de la commune n'est pas revenue à son niveau d'avant 2019 (environ 12 000 curistes conventionnés) mais l'activité spa est en croissance. Le nombre de curistes libres est plutôt stable.

Tableau n° 43 : Évolution de la fréquentation des thermes

Clientèle	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Curistes conventionnés	11 832	1 396	5 030	7 564	9 917	9 596
Curistes libres	887	2 481	437	727	1 042	985
Grand Spa	3 785	4 167	3 093	4 614	5 207	4 998

Source : rapports annuels du concessionnaire

[105] Les lits non commercialisés sont appelés des lits froids lorsqu'ils sont occupés moins de quatre semaines par an. Les lits froids concernent en majorité des résidences secondaires qui ne sont pas proposées à la location par leurs propriétaires.

[106] La saison d'hiver, qui débute mi-décembre et se termine mi-avril, représente un peu plus de 40 % des nuitées en 2023. En cette saison, la proportion de la clientèle française des lits touristiques s'établit à deux-tiers. En 2020 et surtout 2021, durant la crise sanitaire liée à la Covid-19, la station a été pénalisée par la très forte baisse de la fréquentation due à la fermeture des équipements touristiques.

[107] La crise sanitaire liée au Covid-2019 ayant conduit à la fermeture des établissements de tourisme, la commune n'a pas souhaité financer d'enquête de fréquentation concernant l'année 2021.

[108] Fermeture par arrêté préfectoral du 19 avril 2019. La présence de la bactérie a affecté les soins mais pas le Grand Spa.

S'agissant de la qualité des prestations, les curistes ainsi que les usagers du Grand Spa sont satisfaits à plus de 90 %[109]. Cependant, la commune n'a pas mis en place d'analyse propre du taux de satisfaction, se privant de la capacité de contrôler ce résultat.

7.1.3.3 Le Grand Hôtel des Thermes

Auparavant géré par délégation de service public (DSP), le Grand Hôtel des Thermes a été repris en régie par la commune à compter du 1er novembre 2023 (délibération du 19 octobre 2023). Cette gestion en régie a été temporaire : la commune a en effet lancé début 2024 un appel à manifestation d'intérêt (AMI) auprès des opérateurs privés qui a abouti à la conclusion le 25 septembre 2024 d'un bail commercial avec la société B&B Home[110].

L'AMI (ou appel à projet) consiste pour une personne publique, en vue de la réalisation d'un objectif d'intérêt général, à susciter des initiatives de tiers intéressés, à sélectionner la proposition de ces tiers qu'elle considère comme la plus satisfaisante et à lui apporter un soutien qui peut consister en une subvention, la cession d'un bien à titre onéreux, l'attribution d'un droit d'occupation domaniale ou d'une autorisation d'urbanisme. Bien que faisant également appel à une procédure de mise en concurrence, l'appel à projets se distingue des contrats de la commande publique en ce qu'il n'a pas pour objet de répondre aux besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services d'une personne publique ou de confier à un tiers l'exécution d'une mission de service public, mais de sélectionner parmi des projets dont l'initiative et le contenu relèvent de leurs seuls auteurs celui qui sera le plus approprié à l'objectif d'intérêt général recherché[111]. La procédure de l'AMI ne peut donc concerner que des projets ne relevant pas du code de la commande publique[112], autrement dit des projets dont les spécifications ne sont pas définies par la commune.

Aussi, la conclusion d'un bail commercial pour l'exploitation de l'hôtel n'est possible que pour des biens du domaine privé impliquant qu'aucune mission de service public ne soit confiée au titulaire du contrat[113].

Au vu des éléments rappelés ci-dessus, la chambre observe que ce montage juridique choisi par la commune, qui porte sur la délégation de la réalisation de travaux de modernisation et de la gestion de l'hôtel, visait en réalité à trouver une réponse aux besoins de travaux et de service d'un pouvoir adjudicateur. Ainsi, il n'est pas établi que le bail commercial conclu par la commune avec la société B&B Home ne s'apparente pas à un contrat de concession de travaux et de services, fondé sur des spécifications définies par la commune. À ce titre, la procédure aurait donc dû être conduite selon les règles de la commande publique (concession ou marché).

---

[109] Source : rapport annuel du concessionnaire au titre de l'année 2023.
[110] Délibération du 27 juin 2024.
[111] Réponse ministérielle à la question écrite parlementaire n° 01841 (JO Sénat du 2 mars 2023).
[112] Marchés publics, concessions, délégations de service public.
[113] Le conseil municipal a acté le déclassement du domaine public du Grand Hôtel et sa désaffectation au jour de la signature du bail commercial, conformément à la possibilité ouverte par l'article L. 2151-2 du CG3P.

7.2 La délégation de service public des thermes

La commune a conclu un contrat de délégation de service public (DSP) avec la SET le 15 septembre 1989, pour une durée de 30 ans. Il s'agit d'un contrat de concession des thermes de Brides et de Salins incluant les sources, les installations et la promotion du label thermal de la station. Le contrat inclut aussi les équipements annexes que sont la piscine et le gymnase municipaux.

Par trois avenants successifs, les deux parties ont convenu de proroger le contrat initial pour une durée de 19 ans, du 15 septembre 2019 au 31 décembre 2038, portant sa durée totale à 49 ans. L'avenant n° 1 du 24 juillet 1993 proroge le contrat de cinq ans sans justification. L'avenant n° 7 du 20 janvier 2014 et l'avenant n° 8 du 28 juin 2016 prévoient deux nouvelles prorogations, respectivement de dix ans puis de quatre ans, qui sont justifiées par un vaste projet de modernisation des thermes nécessitant de nouveaux investissements à la charge du concessionnaire.

Outre les avenants précités, le contrat a fait l'objet de six autres avenants, dont un conclu durant la période contrôlée[114].

Tableau n° 44 : Durée de la DSP

Contrat / avenant de prolongation	Date signature	Échéance	Durée cumulée
Contrat initial	15 / 09 / 1989	14 / 09 / 2019	30 ans
Avenant n° 1	24 / 07 / 1993	14 / 09 / 2024	35 ans
Avenant n° 7	20 / 01 / 2014	31 / 10 / 2034	45 ans
Avenant n° 8	28 / 06 / 2016	31 / 12 / 2038	49 ans

Source : DSP.

La chambre attire l'attention de la commune sur la durée très longue du contrat. En effet, l'article L. 3114-7 du code de la commande publique pose le principe que la durée d'un contrat de concession doit être limitée. Cette durée ne doit en effet pas faire obstacle à une remise en concurrence de la délégation de service public. Ainsi, en cas d'avenant bouleversant l'économie du contrat, il convient de remettre en concurrence.

7.2.1 Les principaux investissements réalisés

L'avenant n° 7 du 20 janvier 2014 prévoit un programme d'investissements de 11,00 M€, augmenté de 3,00 M€ par l'avenant n° 8 du 28 juin 2016. Soit un montant total de 14,00 M€ HT pour la réalisation de travaux de réhabilitation et d'extension des installations s'apparentant à des travaux de reconstruction, incluant une augmentation de la capacité d'accueil. Cela a aussi été l'occasion de moderniser certains équipements dans le sens d'une meilleure prise en compte du développement durable : par exemple, les protège-matelas en plastique jetables (environ 100 000 par an) ont été remplacés par des matelas pouvant être désinfectés et des cataplasmes réutilisables ont été substitués aux boues thermales qui devaient auparavant être évacuées par camion après utilisation.

[114] Avenant n° 9 du 10 janvier 2020.

Ces investissements, qui ont été intégralement pris en charge par le concessionnaire, ont été réalisés à l'intersaison 2018-2019 pour un montant total de 13,60 M€ HT.

Tableau n° 45 : État des travaux réalisés

En M€	Montant
Constructions	**12,33**
Dont gros œuvre	3,73
Dont plomberie	2,39
Dont sols	1,73
Dont menuiseries, cloisons, plafonds et peintures	1,69
Dont électricité	0,86
Dont architecte	0,71
Dont maîtrise d'œuvre	0,28
Agencements	**1,27**
Dont espaces cataplasmes et étuves	0,62
Dont baignoires	0,44

Source : état des immobilisations crédit-bail immobilier SET

Afin de financer ces investissements, l'avenant n° 8 précise que la SET bénéficie, pour la durée du contrat de concession, d'une autorisation d'occupation du domaine public constitutive de droits réels avec la possibilité de céder tout ou partie de ce droit[115] dans le cadre d'un contrat de crédit-bail immobilier à conclure avec un établissement bancaire ou une société financière spécialisée[116]. Ainsi, le concessionnaire a conclu un contrat de crédit-bail dont le montant s'élève à 13,60 M€ et dont l'échéance est fixée au 31 mars 2036. Le paiement des loyers de crédit- bail a débuté le 1er avril 2018. La SET a en outre versé au début du contrat une avance preneur de 2,1 M€ qui est une immobilisation financière amortissable sur la durée du crédit-bail[117].

[115] Article L. 2122-20 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) et articles L. 1311-5 et suivants du CGCT.

[116] Le contrat de crédit-bail immobilier correspond à la mise en location, par une banque ou une société financière spécialisée (le crédit-bailleur), d'un bien immobilier à usage professionnel ou commercial, au profit d'une entreprise (le crédit- preneur). Cette entreprise a la possibilité d'acquérir le bien au plus tard à l'expiration du bail. Le crédit-preneur loue le bien immobilier pour exercer son activité et verse des loyers au crédit-bailleur. Ce dernier s'engage, par une promesse unilatérale de vente, à vendre le bien à l'entreprise à l'issue du bail. De son côté, l'entreprise bénéficie d'une option d'achat qui lui donne la possibilité d'acquérir ou non le bien à un prix fixé à l'avance (le prix tient compte des loyers déjà versés). L'un des principaux inconvénients du crédit-bail réside dans le fait que le coût total du bien, à l'issue du contrat, peut se révéler plus élevé qu'un achat direct.

[117] L'avance-preneur permet au crédit-preneur d'autofinancer une partie de son investissement. Il consent un prêt amortissable au crédit-bailleur, qui s'apparente à un placement et produit des intérêts qui viennent en déduction des loyers.

Par ailleurs, le concessionnaire a aussi réalisé un investissement de 3,50 M€ sur les exercices 2019 et 2020 pour remplacer les équipements de transport et de stockage de l'eau thermale consécutivement à la contamination par la bactérie pseudomonas.

Les autres investissements réalisés sur la période sont des investissements habituels de renouvellement de matériels pour des montants relativement faibles (0,2 M€ en 2023).

Enfin, la commune a indiqué que l'activité spa, qui est en croissance, n'est néanmoins pas optimale en raison de l'absence de certains équipements pouvant par ailleurs être proposés par la concurrence (piscine avec aqua-fitness, bassin multisensoriel, couloir de nage). Néanmoins, il n'existe pas d'étude de rentabilité propre à cette activité.

7.2.2 Des comptes fragilisés sur la période

En dépit d'un effort d'investissement important, en particulier à l'intersaison 2018-2019 pour rénover les installations et augmenter leur capacité, les résultats d'exploitation des thermes sont fragilisés, principalement en raison de la fréquentation qui n'a pas atteint les niveaux escomptés sur la période 2019-2023[118]. Sur cette période, l'écart entre le chiffre d'affaires prévisionnel figurant au compte d'exploitation prévisionnel (annexé à l'avenant n° 8 de 2016) et le chiffre d'affaires réalisé, s'élève à 24,04 M€. La saison 2022 a été la première saison complète depuis 2018.

En outre, les entreprises thermales étaient éligibles à plusieurs aides d'État dont notamment le fonds de solidarité, et le dispositif d'aides dit « couts fixes », qui ont permis à la plupart des stations thermales de stabiliser leur situation financière par rapport à la période avant Covid.

Toutefois, l'année de référence pour déterminer l'éligibilité à ces dispositifs et calculer les montants d'aides versées était l'année 2019, année où le chiffre d'affaires de la station de Brides a été fortement minoré par la diminution de la fréquentation liée à la fermeture des thermes lié à la bactérie pseudomonas.

Dans ces conditions, les volumes d'aides d'État dont a pu bénéficier la SET ne lui ont pas permis de compenser les pertes enregistrées en 2020 et 2021.

Tableau n° 46 : Comparaison chiffre d'affaires réalisé / prévisionnel

En M€	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Chiffre d'affaires prévisionnel	11,46	11,79	12,13	12,43	12,73	12,91
Chiffre d'affaires réalisé	11,64	3,34	4,97	7,82	10,67	11,15
Écart	**+ 0,18**	**- 8,45**	**- 7,16**	**- 4,61**	**- 2,06**	**- 1,76**

Source : comptes sociaux SET et avenant n° 8 DSP.

Le chiffre d'affaires réalisé par le concessionnaire SET n'a pas retrouvé en 2023 (11,15 M€) son niveau de 2018 (11,64 M€). La croissance de l'activité spa (+ 0,28 M€) n'a pas compensé la perte concernant les cures (- 0,75 M€).

[118] Présence d'une bactérie dans l'eau thermale en 2019 / 2020 puis crise sanitaire liée au Covid-19 en 2020 / 2021.

Cependant, la commune a indiqué que ni la SET, ni l'office de tourisme n'ont prévu à ce jour un plan marketing particulier destiné à améliorer la fréquentation et aucune enquête n'a été réalisée afin de connaître les raisons pour lesquelles l'établissement thermal n'a pas retrouvé une partie de sa clientèle perdue durant la crise sanitaire.

Dans la période récente, les produits d'exploitation peinent à couvrir les charges structurelles qui ont été alourdies par l'inflation (coûts de l'énergie et des achats) ainsi que par les loyers du crédit-bail immobilier (dus depuis le 1er avril 2018 jusqu'au 31 mars 2036)[119]. Ainsi, le résultat d'exploitation est négatif de 0,36 M€ en 2023. En outre, au regard de son faible niveau de rentabilité (résultat net) sur la période et de son niveau d'endettement, la société ne paraît plus disposer de capacité à financer de nouveaux investissements d'importance à court-moyen terme. Ce qui peut compromettre la réalisation d'éventuels projets de développement. La commune a en outre indiqué qu'il n'existe pas à ce jour de plan d'action spécifique destiné à maîtriser les charges d'exploitation.

Tableau n° 47 : Résultats d'exploitation de la DSP

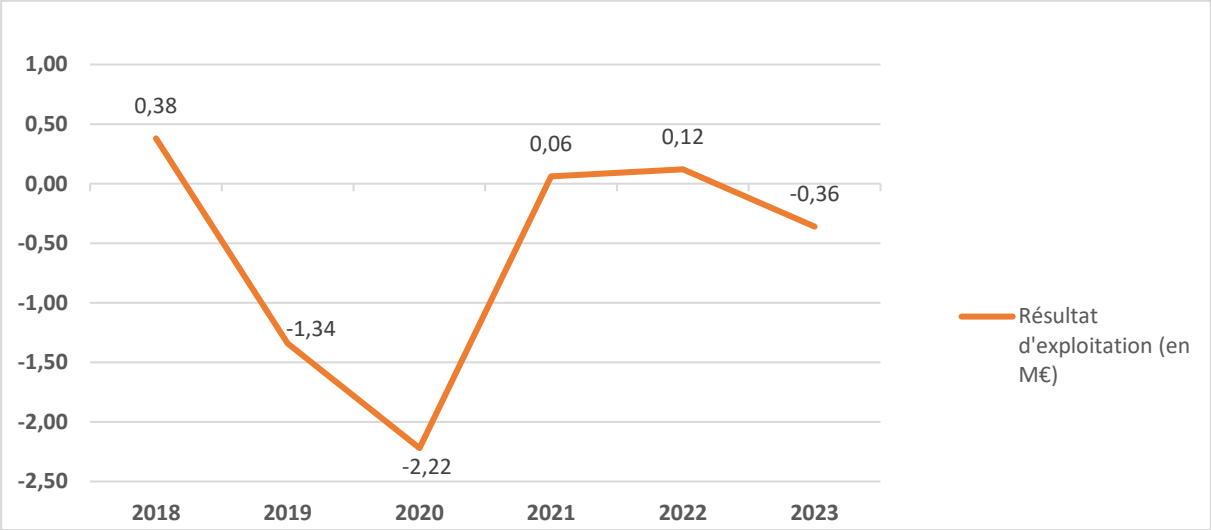
En M€	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution
Chiffre d'affaires	11,64	3,34	4,97	7,82	10,67	11,15	- 4,2 %
Dont cures	9,50	1,01	3,68	6,07	8,18	8,75	- 7,9 %
Dont spa	1,94	2,11	1,10	1,52	2,24	2,22	+ 14,4 %
Dont autres	0,20	0,22	0,19	0,23	0,25	0,18	- 10,0 %
Reprises sur dépréciations, provisions, amortissements, transferts de charges	0,02	3,56	0,42	0,31	0,05	0,03	-
Subventions d'exploitation (Covid)	0,00	0,00	0,00	0,89	0,00	0,00	-
Total produits d'exploitation (I)	**11,67**	**6,92**	**5,39**	**9,02**	**10,72**	**11,18**	**- 4,2 %**
Achats et charges externes	3,56	2,82	2,87	3,11	3,46	4,28	+ 20,2 %
Dont loyers crédit-bail immobilier	0,54	0,86	0,86	0,86	0,88	1,17	+ 116,7 %
Dépenses de personnel	6,24	4,42	3,63	4,52	5,77	5,97	- 4,3 %
Dotations aux amortissements, provisions	0,60	0,54	0,60	0,67	0,58	0,51	- 15,0 %
Impôts et taxes	0,50	0,34	0,33	0,40	0,44	0,43	- 14,0 %
Autres charges	0,38	0,13	0,17	0,26	0,33	0,34	- 10,5 %
Total charges d'exploitation (II)	**11,29**	**8,26**	**7,61**	**8,96**	**10,60**	**11,53**	**+ 2,1 %**
Résultat d'exploitation (I - II)	**0,38**	**- 1,34**	**- 2,22**	**0,06**	**0,12**	**- 0,36**	**- 194,7 %**
Résultat financier	- 0,08	- 0,10	- 0,17	- 0,18	- 0,22	- 0,04	+ 50 %
Résultat exceptionnel	0,22	- 0,73	0,15	0,14	0,15	0,15	- 31,8 %

[119] Les pertes de chiffre d'affaires liées à la crise sanitaire du Covid-19 ont été minorées par une aide exceptionnelle de 0,89 M€ versée par l'État à la société sur l'exercice 2021.

En M€	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution
Impôt sur les sociétés et participation des salariés	- 0,08	0,01	0,01	0,01	- 0,01	0,01	-
Résultat net (bénéfice ou perte)	**0,43**	**- 2,16**	**- 2,22**	**0,03**	**0,04**	**- 0,24**	**- 155,8 %**

Source : comptes sociaux SET.

Graphique n° 5 : Évolution du résultat d'exploitation des thermes de Brides-les-Bains (en M€)



Source : SET (comptes sociaux).

En raison de la baisse de ses résultats, la société a vu ses fonds propres au bilan fondre de 82 %, passant de 5,95 M€ à 1,07 M€, et a par ailleurs recouru à l'emprunt. Inexistant en 2018, l'endettement financier atteint 4,5 fois le niveau des fonds propres en toute fin de période, alors que les loyers du crédit-bail ne sont pas comptabilisés dans les dettes financières[120]. Les fonds propres sont restés positifs principalement sous l'effet des subventions d'investissement reçues, notamment de la part de la région (plan thermal).

Tableau n° 48 : Fonds propres et emprunts au bilan (SET)

En M€	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution
Fonds propres	5,95	3,40	1,23	1,11	1,42	1,07	- 82 %
Dont capital	1,58	1,58	1,58	1,58	1,58	1,58	-
Dont réserve légale	0,16	0,16	0,16	0,16	0,16	0,16	-
Dont report à nouveau	2,15	2,33	0,17	- 2,05	- 1,62	- 1,57	- 173,0 %
Dont résultat de l'exercice	0,43	- 2,16	- 2,22	0,03	0,04	- 0,24	- 155,8 %
Dont subventions d'investissement reçues	1,63	1,49	1,54	1,39	1,25	1,14	- 30,1 %

[120] Les loyers du crédit-bail sont des charges de fonctionnement qui affectent uniquement le compte de résultat.

En M€	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution
Dettes financières	0,00	2,84	6,51	7,32	5,35	4,79	+ 100 %
Ratio	*0,0*	*0,8*	*5,3*	*6,6*	*3,8*	*4,5*	-

Source : comptes sociaux SET

Cette situation récente plus difficile ne permet toutefois pas de préjuger de la rentabilité sur l'ensemble de la durée du contrat.

7.2.3 Les contreparties financières au profit de la commune

7.2.3.1 La redevance d'exploitation des thermes

Comme prévu au contrat, la SET verse à la commune une redevance annuelle d'exploitation. Son taux est progressif en fonction du nombre de journées de soins réalisées[121] :

- 3 % des recettes jusqu'à 270 000 journées de soins ;
- 3,5 % des recettes de 270 001 à 285 000 journées de soins ;
- 4 % des recettes de 285 001 à 300 000 journées de soins.

Cette progressivité des taux en fonction de l'accroissement de l'activité de l'exploitant est une bonne pratique du point de vue de l'intérêt communal. Les montants versés au titre de la redevance sont conformes aux clauses contractuelles.

Tableau n° 49 : Redevance d'exploitation

En M€	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution
Nombre de journées de soins	232 336	35 885	103 920	154 558	212 345	185 654	- 20,1 %
Chiffre d'affaires	11,64	3,34	4,97	7,82	10,67	11,15	- 4,2 %
Taux de la redevance	3 %	3 %	3 %	3 %	3 %	3 %	-
Montant de la redevance versée	**0,34**	**0,09**	**0,14**	**0,23**	**0,31**	**0,33**	-

Source : commune.

7.2.3.2 L'absence de redevance d'occupation du domaine public

En principe, toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique doit donner lieu au paiement d'une redevance, conformément aux articles L. 2125-1 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

[121] Avenant n° 6 du 19 janvier 2010. La notion de journées de soins équivaut au nombre de traités jours.

La commune n'a pas mis en place cette redevance obligatoire, ce qu'elle est invitée à faire en tenant compte de l'économie générale du contrat de concession[122].

7.2.4 L'information et le contrôle de l'autorité concédante

7.2.4.1 Les rapports annuels du concessionnaire au concédant

Les articles L. 1411-3 du CGCT et R. 3131-2 et suivants du CCP rendent obligatoire la production par le concessionnaire à la commune d'un rapport annuel sur l'exécution du contrat de concession. Au cas d'espèce, les rapports ont bien été produits durant la période et ont été délibérés en conseil municipal, ce qui n'appelle pas d'observation[123]. Toutefois, leur contenu reste incomplet en particulier en ce qui concerne la situation du patrimoine (absence de l'état de variation du patrimoine immobilier et de l'inventaire comptable des biens) et en ce qui concerne les modalités de détermination et d'évolution des tarifs des prestations[124]. Par conséquent, l'information fournie par la SET à la commune doit être complétée.

7.2.4.2 Le suivi de l'exécution du contrat de DSP

Le contrat de concession initial (article 5) a prévu une commission de concertation consultative composée de huit membres (quatre désignés par le maire et quatre autres désignés par le concessionnaire) et présidée par le maire qui a voix prépondérante. Elle doit se réunir obligatoirement deux fois par an avant l'ouverture et après la fermeture de la saison thermale. Elle doit aussi donner obligatoirement un avis préalable sur les dates d'ouverture et de clôture des installations thermales, les projets de travaux relatifs aux sources thermales ainsi que les dates et horaires d'ouverture de la piscine et du gymnase municipaux. Enfin, la commission doit donner son accord préalable pour l'apposition du label thermal de la station sur les produits commercialisés. Toutefois, cette commission ne s'est pas réunie depuis 2019, ce qui n'est pas satisfaisant du point de vue des obligations contractuelles de contrôle du concessionnaire par la commune.

L'avenant n° 7 au contrat de DSP a prévu une commission thermale qui doit se réunir au moins une fois par an. Présidée de droit par le maire, elle comporte, outre deux représentants désignés par le conseil municipal, deux représentants du gestionnaire des thermes et deux représentants du corps médical exerçant dans la station[125]. Cette commission a notamment pour objet de donner un avis sur les investissements mis à la charge du délégataire et sur les

[122] « Lorsque l'occupation du domaine public est autorisée par un contrat de la commande publique ou qu'un titre d'occupation est nécessaire à l'exécution d'un tel contrat, les modalités de détermination du montant de la redevance mentionnée au premier alinéa sont fonction de l'économie générale du contrat » (article L. 2125-1 du CG3P).

[123] Compte-tenu du contexte de crise sanitaire, le rapport au titre de la saison 2021 a été produit et délibéré conjointement avec le rapport 2022.

[124] L'inventaire comptable doit distinguer les biens de retour et de reprise ainsi que les biens propres au concessionnaire.

[125] Le conseil municipal a élu ses deux représentants à la commission thermale (délibération du 5 juin 2020).

conditions d'exécution du service public des thermes. Elle s'est réunie plusieurs fois dans la période récente[126].

La commission de concertation prévue au contrat initial ne s'étant pas réunie depuis 2019, la commune est appelée à réactiver cette instance ou à la supprimer si elle estime qu'elle fait doublon avec la commission thermale prévue par l'avenant n° 7.

7.2.5 Le statut des biens et les modalités de fin de contrat

Depuis l'avenant n° 7 du 20 janvier 2014, l'inventaire comptable de la concession distingue les biens de retour et de reprise ainsi que les biens propres au concessionnaire et doit être actualisé chaque année par ce dernier. Ces dispositions sont en effet essentielles pour pouvoir organiser en fin de contrat le retour des biens à la commune dans des conditions juridiques et financières satisfaisantes.

À cet égard, la décision du Conseil d'État[127] a précisé les modalités de fin de contrat. Ainsi, à l'expiration de celui-ci, les biens de retour intègrent la propriété de l'autorité concédante gratuitement sous réserve qu'ils aient été amortis au cours de l'exécution du contrat. Si ce n'est pas le cas, ces biens sont restitués au concédant pour leur valeur nette comptable. Le cas échéant, les biens de reprise font quant à eux l'objet d'une indemnisation. C'est ce qui est prévu par les stipulations contractuelles au cas d'espèce. Néanmoins, il y a lieu de préciser que la restitution des biens pour leur valeur nette comptable ne peut suffire à établir le droit à indemnisation, la jurisprudence[128] ayant posé le principe selon lequel le droit à l'indemnisation devait être apprécié au regard de l'équilibre économique global de la délégation et l'amortissement économique à l'issue du contrat.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Après avoir réalisé d'importants travaux de réhabilitation et d'extension de ses installations, financés par un crédit-bail d'une durée de 18 ans, l'établissement thermal a été confronté à une succession d'évènements (contamination de l'eau thermale par la bactérie pseudomonas puis crise sanitaire du Covid-19) qui ne lui ont pas permis de retrouver le niveau de fréquentation et de rentabilité qui prévalait antérieurement. Les comptes d'exploitation de la concession s'en trouvent nettement fragilisés, au point de remettre en cause la capacité du concessionnaire à faire face à de nouveaux investissements d'importance s'ils se révélaient nécessaires.

Les principes fondamentaux et les procédures de la commande publique apparaissent maîtrisés par la commune. Ceux-ci mériteraient néanmoins de faire l'objet, à partir du document interne déjà existant, d'un court guide pédagogique et opérationnel qui serait mis à la disposition de l'ensemble des acteurs communaux.

---

[126] À titre d'exemples : comptes-rendus du 23 mars 2022, du 20 avril 2022 et convocation du 3 avril 2024.
[127] CE, 21 décembre 2012, *commune de Douai*.
[128] CE 11 août 2009, *maison Comba*.

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