

# La gestion des Thermes nationaux d'Aix-les-Bains

---

## **PRESENTATION**

---

*L'établissement thermal d'Aix-les-Bains a été cédé à l'État lors du rattachement de la Savoie à la France en 1860.*

*Il comprend deux unités principales situées sur un parc de quatre hectares : les thermes « Pellegrini » (50 000 m<sup>2</sup> environ) datant pour partie de 1760 et les thermes modernes « Chevalley » (17 000 m<sup>2</sup>), ouverts en 2000 pour rénover l'image de l'établissement.*

*Les trois quarts du chiffre d'affaires proviennent des cures thermales remboursées à 65 % par l'assurance maladie, conformément à la convention thermale nationale ; 72 % de ces cures sont spécialisés en rhumatologie.*

*La loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 et son décret d'application du 29 juillet 2004 ont transformé le statut des Thermes nationaux d'Aix-les-Bains (TNAB) d'établissement public national administratif (EPNA) en établissement public industriel et commercial (EPIC), pour tenter d'en dynamiser la gestion. A l'occasion de son contrôle, achevé en 2007, la Cour a cherché à connaître les résultats de cette transformation.*

---

## I - L'absence des autorisations prévues par la réglementation du thermalisme

Les TNAB ont mis en place des procédures de contrôle sanitaire afin d'éviter la reproduction d'une crise analogue à celle traversée dans les années 90, en raison d'une épidémie de légionellose.

Ils ne se sont cependant pas conformés à trois dispositions anciennes du code de la santé publique (CSP), dont le non respect aurait pu compromettre la pérennité de l'exploitation : la qualité d'eau thermale n'a pas été reconnue au mélange dit « Victoria »<sup>209</sup> utilisé pour les cures ; l'activité thermale des TNAB n'a pas été autorisée (ancien art. R. 162-21 du CSP) et l'établissement n'a pas reçu l'agrément nécessaire pour que les soins soient pris en charge par l'assurance maladie (anciens art. R. 162-22 et 162-23 du CSP). Cette situation était imputable à la fois au caractère tardif des diligences de l'établissement et à des lacunes de la réglementation applicable aux rares établissements thermaux publics.

Ces lacunes viennent d'être comblées par des textes récents qui simplifient la réglementation du thermalisme :

1) S'agissant du mélange dit « Victoria », le décret du 11 janvier 2007 (art. R. 1322-5 du CSP) a prévu une « autorisation d'exploiter une source d'eau minérale naturelle à des fins thérapeutiques dans un établissement thermal », selon une procédure déconcentrée uniforme pour les établissements privés et publics, qui se substitue aux anciennes procédures centralisées de reconnaissance de la qualité d'eau minérale et d'autorisation d'activité thermale. Le préfet de la Savoie instruit actuellement la demande enfin présentée par l'établissement en février 2006 à la direction générale de la santé, sous l'égide de l'ancienne réglementation. L'Académie de médecine a donné un avis favorable à cette demande, le 27 février 2007.

2) E ce qui concerne l'agrément au titre de la sécurité sociale, la loi de financement de la sécurité sociale du 21 décembre 2006 a prévu le remboursement par l'assurance maladie des actes et prestations réalisés par un salarié d'un établissement thermal (art. L. 162-1-7-2 du code de la sécurité sociale), sans agrément spécifique desdits établissements. Les TNAB seront donc en règle vis-à-vis de cette dernière lorsque l'autorisation d'exploiter une source thermale citée supra aura été accordée.

---

209) Le mélange « Victoria » inclut l'eau du forage « Reine Hortense », reconnue comme eau minérale en 1996, et l'eau du forage « Chevalley », réalisé en 1992, dont la qualité d'eau minérale n'est pas encore reconnue.

Il est urgent que cette procédure, nécessaire au fonctionnement régulier de l'établissement, soit menée à terme.

## **II - Une part de marché en dégradation constante**

### **A - La régression de l'activité des cures thermales**

Le marché français du thermalisme est en déclin : le nombre de curistes est passé de 640 000 en 1995 à 501 500 en 2005. Néanmoins, le secteur de la rhumatologie fait exception : dans cette spécialité, le nombre de curistes a progressé de 305 000 en 1991 à 365 000 en 2005 ; ce secteur est devenu simultanément plus concurrentiel, puisque le nombre des stations thermales agréées en rhumatologie a doublé (de 36 à 72) depuis dix ans.

Les Thermes nationaux d'Aix-les-Bains n'ont pas su profiter de l'essor des cures de rhumatologie et leur part de marché a diminué de 14,6 % en 1991 à 8,3 % en 2005 ; leur fréquentation a régressé de plus de 45 % en 20 ans, passant de 53 000 curistes en 1986 à moins de 29 000 en 2006<sup>210</sup>. L'établissement est passé de la deuxième à la troisième place dans le secteur de la rhumatologie, après ceux de Dax (52 000 curistes par an) et de Balaruc-les-Bains (35 600) gérés respectivement par une société privée et une régie municipale.

Ce déclin s'explique notamment par l'insuffisance de la politique commerciale des TNAB par rapport à celle des établissements concurrents et par la crise sanitaire traversée dans les années 90 qui a nui à son image.

### **B - La diminution des recettes**

La baisse de fréquentation des cures thermales a entraîné une réduction des recettes correspondantes de 17,2 M€ à 13,9 M€ entre 1999 à 2006 (soit une baisse de 19 %) <sup>211</sup>, bien que l'établissement ait réussi à augmenter la recette moyenne par curiste, notamment en promouvant avec succès des forfaits de cure d'un montant unitaire plus élevé.

---

210) Source : rapport de M. Dieuleveux, membre de l'IGAS, devenu président des TNAB, sur « La conduite du rétablissement des Thermes nationaux d'Aix-les-Bains » (mars 2007).

211) Les comparaisons sont présentées dans cette insertion en euros courants.

Les TNAB ont également souffert de la faible revalorisation des tarifs des soins de cure thermale remboursés par la sécurité sociale, inférieure de 8,8 % à celle du coût de la vie entre 1998 et 2005, d'après les calculs de l'établissement : mais leurs concurrents ont été soumis aux mêmes conditions et ces tarifs ont été revalorisés en 2006 et 2007<sup>212</sup>.

L'ensemble des recettes de l'établissement a cependant diminué dans des proportions moins fortes, de 10,6 % (de 20,6 M€ à 18,4 M€), grâce au doublement des subventions d'équipement reçues (de 238 K€ à 468 K€) et au lancement de nouvelles activités, après l'adoption du statut d'EPIC : blanchissage du linge pour le compte des hôtels locaux ; création en 2004, dix ans après d'autres établissements de bains, d'un espace « de bien-être » au sein des thermes « Chevalley », qui connaît une forte fréquentation (9 000 clients pour les soins de « bien-être » non remboursés par la sécurité sociale et 60 000 entrées dans les « piscines ludiques » en 2006), mais procure des recettes ne représentant que 10 % environ de celles des cures thermales (1,4 M€ contre 13,9 M€ en 2006).

Ces recettes ont été systématiquement surestimées par les budgets de l'établissement, qui ont tablé sur un maintien de la fréquentation des cures thermales et anticipé le versement des subventions d'équipement.

### **III - Des efforts trop limités de réduction des charges**

#### **A - Une baisse des charges de personnel plus lente que celle des recettes**

Les charges des TNAB, structurellement supérieures à leurs recettes, ont continué à augmenter de 1999 à 2006 (de 9,7 %, de 18,5 M€ à 20,3 M€).

L'établissement a cependant réussi à diminuer ses dépenses de personnel de 18,5 % entre 1999 et 2006, soit de 15,6 M€ à 12,7 M€. Mais cette évolution traduit en partie l'effet des mesures nationales sur les bas salaires dont il bénéficie depuis sa transformation en EPIC (près de 750 000 € par an depuis 2004) et elle est insuffisante pour combler l'écart de productivité des TNAB par rapport à ses concurrents.

---

212) Les arrêtés des 1er août 2006 et 5 mars 2007 portant approbation d'avenants à la convention nationale thermale du 13 décembre 2002 augmentent les forfaits de soins respectivement de 4 % et 2 %.

En effet, selon le rapport d'audit de juillet 2006 commandé par le secrétariat général du ministère chargé de la santé à un consultant privé, le coût du personnel des TNAB dépasse de 1,6 M€ par an le coût moyen constaté, à activité égale, dans les établissements thermaux français.

La réduction des frais de personnel est contrebalancée par l'augmentation d'autres charges et notamment par celle des consommations intermédiaires qui progressent de plus de 50 % (de 1,4 M€ à 2,2 M€, de 1999 à 2006), en raison du recours accru à la sous-traitance, de l'augmentation des frais d'entretien et du coût de fonctionnement des nouveaux thermes « Chevalley ».

## **B - L'inadaptation des effectifs et du statut**

Selon l'audit évoqué ci-dessus, le personnel affecté aux soins devrait se limiter, compte tenu de l'activité des TNAB, à 185 équivalents temps plein (ETP) : 80 physiothérapeutes chargés des massages et mobilisations articulaires et 105 agents chargés de l'installation des curistes et des prestations les plus simples (applications de boue, soins en piscine), recrutés par contrats à durée déterminée (CDD) et représentant 1 252 mois de travail par an. Comme dans l'ensemble des établissements thermaux, 30 % des emplois devraient être permanents et 70 % saisonniers, compte tenu de la répartition irrégulière de l'activité dans l'année.

En pratique, les effectifs sont trop nombreux, surqualifiés, trop permanents et bénéficient d'avantages supérieurs à ceux des établissements concurrents.

Les TNAB ont mené à bien depuis quelques années une politique de réduction du personnel : l'effectif total est passé de 811 en 1999 à 530 en 2006 et celui des agents affectés aux soins de 570 à 344<sup>213</sup>, mais ce dernier chiffre est encore près du double de la norme évoquée ci-dessus (185 agents).

Ce personnel est surqualifié : il comprend notamment 206 agents (17 surveillants-chefs, 51 surveillants et 138 techniciens) appartenant au corps de la fonction publique des physiothérapeutes spécifique aux TNAB. Leur nombre a diminué entre 1999 à 2006 dans des proportions beaucoup plus limitées que celui des autres catégories de personnel, (de 252 à 206, soit - 18,2 %, contre - 34,6 % pour l'ensemble des agents), alors que, de l'avis des auditeurs, l'effectif souhaitable est limité à 80 physiothérapeutes.

---

213) Les autres agents sont affectés à l'administration et aux services techniques de l'établissement, qui en emploient respectivement 90 et 96 en 2006.

Le statut de ces agents est une des causes principales de la surreprésentation du personnel permanent dans l'établissement (360 agents permanents sur 530 en 2006, soit 67,9 %, pour l'ensemble du personnel, et 216 sur 344, soit 62,7 %, pour les agents affectés aux soins) : la répartition entre personnel saisonnier et permanent aux TNAB est pratiquement l'inverse de celle constatée dans l'ensemble de la profession.

Les physiothérapeutes bénéficient de conditions de travail très avantageuses : huit semaines de congés payés, dont deux en été au moment de la plus grande fréquentation ; un accord interne leur permettant de limiter leur temps de travail qualifié aux deux tiers de leur présence quotidienne<sup>214</sup> ; de surcroît, leur moyenne d'âge élevée explique au moins en partie un absentéisme double de celui du personnel saisonnier. Ces conditions de travail se traduisent par une pénurie de masseurs en été qui oblige l'établissement à recruter des kinésithérapeutes à la saison.

### **C - Les effets limités de la transformation en EPIC**

Au sein de l'établissement antérieur coexistaient des fonctionnaires et des contractuels de droit public. À l'occasion du passage en EPIC, les fonctionnaires pouvaient garder leur statut ou opter pour des contrats de droit privé et les contrats de droit public devaient être rendus conformes aux règles du droit du travail. En pratique, les modifications intervenues n'ont pas eu les résultats escomptés et ont au contraire augmenté les charges de l'établissement et la rigidité de sa gestion.

Les fonctionnaires n'ont pas opté pour des emplois de contractuels, notamment parce que les règles de la fonction publique interdisent le détachement dans un emploi au sein du même établissement public, alors que le corps des physiothérapeutes n'existe qu'aux TNAB.

D'autre part, 57 des contractuels de droit public de l'établissement, qui bénéficiaient de contrats de dix mois renouvelés chaque année, ont obtenu des CDI, conformes au droit du travail mais plus coûteux.

Enfin, l'ensemble des contractuels de l'établissement (soit 97 CDI et 164 CDD saisonniers en 2006, dont 10 CDI et 124 CDD affectés aux soins) ont obtenu le 13 septembre 2005 un accord d'entreprise adaptant la convention collective du thermalisme dans des conditions très favorables, mais dont le coût précis n'a pas été évalué : les traitements des saisonniers ont été revalorisés en fonction de leur ancienneté ; la durée

---

214) Sur sept heures de présence quotidienne en haute saison, ils ont le droit de ne pratiquer que 3h40 de « douche massage » ou 4h20 de « massage à sec ».

journalière du travail dans les services de soins et la modulation du temps de travail ont été rapprochées de celles des fonctionnaires physiothérapeutes ; les jours de congé exceptionnels traditionnellement accordés aux TNAB ont été officialisés ; l'adhésion au Comité de gestion des œuvres sociales des établissements hospitaliers publics (CGOS)<sup>215</sup> dont les prestations sont plus avantageuses que celles des mutuelles prévues par la convention nationale a été maintenue ; le versement d'un capital de 100 % du traitement brut annuel de l'agent a été prévu en cas de décès en activité.

Ces mesures limitent les effets de la politique de réduction des effectifs menée par l'établissement (elles ont entraîné en 2005 une hausse de 2,2 % de la masse salariale, malgré le départ de sept agents au cours de cet exercice) et tendent à augmenter le coût de chaque salarié, plus élevé en moyenne aux TNAB que dans les établissements concurrents.

Les déficiences constatées ne sont pas imputables au statut d'EPIC, mais aux méthodes de gestion trop peu réactives de l'établissement : des directeurs successifs sans expérience du secteur concurrentiel et pratiquant peu le travail en équipe ; une rotation importante des cadres ; des budgets en équilibre factice de 1999 à 2005 ; une absence de comptabilité analytique et de tableau de bord opérationnel susceptibles de permettre une gestion par objectifs (l'établissement ne calcule même pas systématiquement ses effectifs en équivalents temps plein). De son côté, la tutelle intervient avec retard car elle est éclatée entre plusieurs directions du ministère chargé de la santé et les acteurs locaux (le préfet et la DDASS) et elle est mal adaptée au contrôle d'une activité concurrentielle.

Les projets de transformation du statut de l'établissement en société d'économie mixte ou en société anonyme esquissés par l'audit récent et le rapport du nouveau président prévoient d'augmenter la participation de la ville d'Aix-les-Bains, pour laquelle l'activité des thermes est un enjeu économique majeur, et surtout celle du secteur privé, mieux adapté à la gestion concurrentielle et susceptible de créer au sein de l'établissement les équipements hôteliers qui lui font défaut.

---

215) Le CGOS est une association de la loi de 1901 qui a lancé en 1960 un système de retraites supplémentaires destiné aux agents hospitaliers et praticiens hospitaliers publics.

## **IV - Une politique de redressement tardive et timide**

La détérioration constante des comptes des TNAB a conduit tardivement la tutelle à rechercher un plan de redressement et une meilleure valorisation du patrimoine mis à la disposition de l'établissement par l'État.

### **A - Un plan de redressement tardif**

En 2005 et 2006, les charges d'exploitation (hors amortissement) ont été supérieures aux produits d'exploitation, les premières ayant augmenté de 9,9 % de 1999 à 2006 et les seconds diminué de 10,66 %.

Depuis 2000, son résultat global était déjà déficitaire, en raison de l'augmentation des amortissements, consécutive à la construction des thermes « Chevalley » et à la réalisation progressive de l'important programme d'équipement pluriannuel adopté en septembre 2003 (17,4 M€ dont 6,5 M€ à la charge des TNAB, la région, le département et la ville d'Aix-les-bains accordant 10,8 M€ de subventions) et modifié ultérieurement : une tranche de travaux au sein des thermes « Chevalley » a été différée et des investissements de sécurité ont été ajoutés.

Les TNAB ont traversé des crises de trésorerie et tiré sur leur fonds de roulement pour continuer leur activité. Cette situation a conduit la tutelle à commander le rapport d'audit remis en juillet 2006. Mais aucun plan de redressement n'a ensuite été adopté, en raison de la démission du président du conseil d'administration après 18 mois de mandat.

La lettre de mission du nouveau président, nommé en décembre 2006, lui a demandé de préparer un budget 2007 de redressement des comptes et une convention d'objectifs et de moyens, de proposer les évolutions possibles du statut de l'établissement et d'animer un groupe de travail sur le redressement des TNAB : le nouveau président a rendu des premières conclusions en mars 2007, en ligne avec les observations de la Cour, par le rapport évoqué supra sur la conduite du rétablissement des TNAB, qu'un nouveau directeur est chargé de mettre en œuvre.

## **B - Un patrimoine à valoriser**

L'ordonnance du 25 septembre 1958 portant création de l'établissement public national des TNAB a prévu l'attribution gratuite à l'établissement, à titre de dotation, des immeubles appartenant à l'État et leur retour à celui-ci en cas de suppression de l'établissement public national.

En pratique, ce patrimoine est sous-utilisé : les TNAB, qui n'occupent que partiellement les bâtiments mis à leur disposition, ont permis à la ville d'Aix-les-Bains d'exploiter, sous le régime de l'autorisation d'occupation temporaire accordé en 2002, une partie des locaux vacants. La ville paye une trop faible redevance aux TNAB (10 000 € par an pour 13 560 m<sup>2</sup>) et ne rembourse pas les charges afférentes à ces locaux. Elle souhaite occuper d'autres surfaces disponibles pour y installer divers équipements publics (poste de police, médiathèque) ou privés (école d'esthétique).

L'État envisage par ailleurs depuis 2003 de vendre une fraction de son patrimoine attribué aux TNAB, en particulier en récupérant une partie des thermes « Pellegrini ». Dans cette perspective, trois estimations du patrimoine mis à disposition des TNAB ont été effectuées en 2004, 2005 et 2006 : elles varient de 7,5 à 7,8 M€

Il est urgent de clarifier la situation en mettant au point un plan de dévolution de ce patrimoine, qui réserve aux TNAB ce qui est nécessaire à leur exploitation actuelle et future et qui détermine ce qui doit être vendu ou loué (aux conditions du marché, contrairement à la situation actuelle) à la ville ou à des tiers. La valorisation de ce patrimoine peut en effet jouer un rôle essentiel dans un plan de redressement de l'établissement.

---

**CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

---

*Face à la dégradation constante des comptes des TNAB, la direction et les autorités de tutelle ont réagi par l'adoption du statut d'EPIC, par le lancement des activités de « bien être » et par la réduction des effectifs, mais ces initiatives positives ont été trop tardives et, pour les deux dernières, menées sans la vigueur nécessaire.*

*La pérennisation des TNAB implique que la procédure d'autorisation d'exploiter une source d'eau minérale à des fins thérapeutiques dans un établissement thermal soient menée à son terme et que des réformes substantielles soient conduites dans les directions suivantes :*

*- le désengagement de l'Etat et l'adoption de nouveaux statuts permettant le recours à des partenaires privés ;*

*- l'allègement des charges de personnel qui devraient être réduites de 10 % (environ 1,6 M€) pour aligner la productivité des TNAB sur celle des établissements concurrents. Cet allègement suppose une révision de l'accord d'entreprise et serait facilité par des dispositions législatives permettant d'accélérer les départs naturels des physiothérapeutes fonctionnaires (autorisations de reclassement dans d'autres corps) ;*

*- la remise en ordre et la valorisation de l'important patrimoine immobilier de l'État mis à disposition des TNAB.*

---

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA SANTÉ, DE LE JEUNESSE  
ET DES SPORTS**

*Je partage les conclusions qui m'ont été communiquées sur les principaux constats et recommandations formulés par la Cour dans son insertion sur « La gestion des thermes nationaux d'Aix-les-bains ».*

---

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS  
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

*Le ministère du Budget, des comptes publics et de la Fonction publique a pris connaissance avec le plus grand intérêt de l'insertion au rapport public sur « La gestion des thermes nationaux d'Aix-les-bains ».*

*J'ai l'honneur de vous indiquer que mon ministère partage l'analyse de la Cour sur les efforts de redressement qui restent à accomplir par l'établissement public, en réaction à la dégradation continue du nombre de curistes et au dynamisme constaté par le passé de ses coûts de fonctionnement.*

*Face à cette situation, l'Etat a, en 2006, désigné un nouveau Président du conseil d'administration – qui s'est fortement impliqué dans l'examen des voies possibles d'évolution – et il a, ensuite, nommé un nouveau directeur général par un arrêté en date du 29 mars 2007. Les administrations concernées ont assigné au nouveau directeur général des objectifs de redressement du chiffre d'affaires et de l'excédent brut d'exploitation (EBE) et d'assainissement de la situation financière, visant le retour à l'équilibre dès que possible.*

*Le ministère du Budget, des comptes publics et de la Fonction publique partage les interrogations de fond de la Cour sur l'évolution souhaitable des Thermes d'Aix-les-Bains sur un marché très concurrentiel. Le redressement demandé à la nouvelle équipe de direction doit ainsi s'accompagner d'une réflexion sur l'adaptation de statut de l'établissement pour lui permettre de répondre à la nature de son activité.*

---