



Chambre régionale des comptes
de Languedoc-Roussillon

Le Président

Montpellier, le 16 novembre 2010

lettre recommandée avec A.R.

Référence : 106 / 034010 023 / 931

Monsieur le Maire,

Par envoi en date du 8 octobre 2010, la chambre a porté à votre connaissance son rapport d'observations définitives concernant la gestion de la commune de Balaruc-les-Bains au cours des exercices 2002 et suivants.

Celui-ci a également été communiqué, pour ce qui le concerne, à votre prédécesseur.

Cet envoi n'a pas donné lieu à réponse de votre part dans le délai d'un mois prévu par les articles L. 243-5 et R. 241-17 du code des juridictions financières (CJF).

A l'issue de ce délai, le rapport d'observations définitives retenu par la chambre régionale des comptes vous est à présent notifié.

En application des articles L. 243-5 et R. 241-17 du CJF, ce rapport devra être communiqué à votre assemblée délibérante dès sa plus proche réunion. Il devra notamment faire l'objet d'une inscription à son ordre du jour, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Il vous appartient d'indiquer à la chambre la date de cette réunion.

Après cette date, le document final sera considéré comme un document administratif communicable aux tiers, dans les conditions fixées par la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 modifiée.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération distinguée.

Nicolas BRUNNER

Monsieur Gérard CANOVAS
Maire de la commune de Balaruc-les-Bains
HOTEL DE VILLE
B.P. n°1
34540 BALARUC-LES-BAINS

Rapport d'observations définitives n° 931 du 16 novembre 2010

COMMUNE DE BALARUC-LES-BAINS (HERAULT)

Exercices 2002 et suivants

S O M M A I R E

1- PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNE	2
1.1- Le périmètre budgétaire	2
1.2- Les conditions d'exécution du budget principal.....	3
1.3- Les résultats d'exécution du budget principal	4
1.4- Les résultats d'exécution des budgets annexes.....	4
2- LA SITUATION FINANCIERE	7
2.1- L'évolution des grands équilibres	7
2.1.1- Les produits de gestion	7
2.1.2- Les charges de gestion	8
2.1.3- L'évolution de l'excédent brut de fonctionnement.....	8
2.1.4- L'évolution du résultat de fonctionnement et de l'autofinancement.....	9
2.1.5- L'évolution du résultat de la capacité d'autofinancement brute et disponible.....	9
2.1.6- L'endettement de la commune.....	10
2.1.7- L'évolution du fond de roulement et de la trésorerie.....	11
2.1.8- Le potentiel fiscal de la commune.....	12
2.2- Le positionnement de la commune	12
2.3- Les données du budget consolidé.....	13
2.3.1- La commune face à la crise	14
3- LA REGIE MUNICIPALE DES THERMES.....	15
3.1- Présentation générale	15
3.2- Les bâtiments et équipements.....	15
3.3- La fréquentation.....	16
3.4- Nature juridique et situation financière	16
3.4.1- Statut de l'établissement thermal	16
3.4.2- Situation financière.....	17
3.4.3- Le personnel des thermes.....	20
3.4.4- Une activité soumise aux aléas conjoncturels, un bâti et des modalités d'application des boues à faire évoluer.....	26
3.4.5- Une connaissance du coût de l'activité thermale insuffisante.....	27
3.4.6- Une stratégie de diversification peu préparée.....	28
3.5- L'opération de construction d'un nouvel établissement thermal	32
4- UNE TAXE DE SEJOUR AU RENDEMENT FAIBLE	34
5- DES RELATIONS ENTRE LA COMMUNE, LA REGIE DES THERMES ET L'OFFICE DU TOURISME A CLARIFIER	36
6- LA SITUATION DE « PORT SUTTEL »	39
7- L'AMENAGEMENT DU QUARTIER DES BAS FOURNEAUX	39

Aux termes de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières « l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

La chambre régionale des comptes a examiné la gestion de la commune de Balaruc-les-Bains sur les exercices 2002 et suivants.

1- PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNE

La commune de Balaruc-les-Bains, située en bord de l'étang de Thau, compte un peu plus de 6 200 habitants (d'après le recensement partiel de l'INSEE en 2006), donnée que conteste cependant l'ordonnateur.

Elle fait l'objet d'un surclassement en commune de 20 à 40 000 habitants (par arrêté préfectoral du 14 décembre 1999) en raison de l'activité liée aux thermes. Elle se positionne comme la seconde station thermale de France pour la fréquentation, après Dax, avec 37 135 curistes en 2008.

Balaruc-les-Bains dispose également sur son territoire d'un casino, la loi du 15 juin 1907 ayant accordé aux stations classées balnéaires, thermales ou climatiques, la possibilité d'ouverture et d'exploitation d'un tel établissement.

1.1- Le périmètre budgétaire

Outre le budget principal, cinq budgets annexes sont attachés à la commune : le camping municipal, le centre nautique, le centre thermo-ludique, la régie « blanchisserie » et la régie « établissement thermal ». Le budget annexe de la blanchisserie a fait l'objet d'une intégration au budget de la régie des thermes à compter de l'exercice 2009.

En 2007, la commune est membre de trois organismes de coopération intercommunale, à savoir le SIVOM du canton de Frontignan (compétence éclairage public et restauration), le syndicat d'adduction d'eau potable de Frontignan et Balaruc, et l'entente interdépartementale pour la démoustication (EID).

Balaruc-les-Bains détient également 1,43 % (soit 3 682,20 € pour 2 166 actions à 1,70 €) du capital social de la SEM ELIT, société d'économie mixte d'équipement du littoral du Thau.

Aux termes de l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les organes délibérants des collectivités territoriales et leurs groupements actionnaires doivent se prononcer sur le rapport écrit qui leur est soumis au moins une fois par an par leurs représentants au conseil d'administration ou au conseil de surveillance. Cette obligation légale est respectée. L'article L. 1524-3 du CGCT prévoyant la présentation annuelle du rapport spécial sur les conditions d'exercice des prérogatives de puissance publique exercées par la SEML est également appliqué (comptes rendus annuels à la collectivité sur les opérations qui ont été confiées par voie de convention publique d'aménagement dans le cas d'espèce).

Enfin, la commune fait partie depuis le 31 décembre 2002, avec sept autres communes, de l'EPCI communauté d'agglomération du bassin de Thau (CABT). Cet EPCI dispose des principales compétences suivantes :

Compétences obligatoires

- développement économique d'intérêt communautaire,
- aménagement de l'espace communautaire et transports en commun,
- équilibre social de l'habitat sur le territoire,
- politique de la ville.

Compétences facultatives

- réalisation et gestion des aires d'accueil pour les gens du voyage ;
- élimination des déchets industriels banals inertes et notamment conchyliques ;
- protection, entretien et mise en valeur des espaces naturels protégés et remarquables, avec notamment la collecte, l'élimination et la valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés.

Aux termes de l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales, le président de l'EPCI adresse avant le 30 septembre au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement public. Il ne ressort pas de l'examen des délibérations du conseil municipal transmises pour la période 2004-2006 que ce rapport ait été présenté par le maire à l'assemblée délibérante. Il n'a commencé à l'être qu'en 2008 et 2009.

1.2- Les conditions d'exécution du budget principal

Les conditions d'exécution de la section de fonctionnement sur la période 2005-2008 sont satisfaisantes, tant en dépenses qu'en recettes (source : comptes administratifs et comptes de gestion). Avec l'arrivée d'une nouvelle équipe municipale en mars 2008, cet exercice se caractérise par un niveau de réalisation en baisse modérée.

	2005	2006	2007	2008
Produits des services (hors 013 atténuation de charges)				
Prévisions budgétaires (BP+DM+RAR N-1)	13 383 250	13 856 350	13 985 800	14 343 852
Réalisations (CA)	13 679 611	13 939 751	14 039 492	13 856 488
Pourcentage d'exécution	102,21 %	100,60 %	100,38 %	96,60 %
Gestion des services (hors 014 atténuation de produits)				
Prévisions budgétaires (BP+DM+RAR N-1)	11 731 360	11 960 052	12 240 837	12 220 406
Réalisations (CA avec charges rattachées)	11 565 270	11 635 690	11 939 286	11 428 471
Pourcentage d'exécution	98,58 %	97,29 %	97,54 %	93,52 %

S'agissant de la section d'investissement, il est à noter sur la période une amélioration des conditions d'exécution des opérations de dépenses, avec un volume de crédits annulés faible et des restes à réaliser en diminution. Par ailleurs, le montant des dépenses d'investissement est en baisse de 18,65 % entre 2006 et 2008.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Balaruc-les-Bains (34)

	2005	2006	2007	2008
EMPLOIS (dépenses d'équipement non individualisées et individualisées)				
Prévisions budgétaires (BP+DM+RAR N-1)	4 378 970,35	5 432 019,52	4 382 901,55	4 182 809,18
CA	3 231 536,61	4 547 450,00	3 850 892,39	3 699 537,07
TAUX	73,80 %	83,72 %	87,86 %	88,45 %
A REALISER	982 184,52	567 011,55	376 679,18	372 521,48
ANNULATIONS	165 249,22	317 557,97	155 329,98	110 750,63
TAUX (par rapport aux crédits ouverts)	3,77 %	5,85 %	3,54 %	2,65 %
RESSOURCES d'équipement				
Prévisions budgétaires (BP+DM+RAR N-1)	1 813 071,39	2 839 284,52	2 966 771,55	1 832 429,18
CA	1 106 495,58	1 944 070,34	2 303 160,92	1 416 410,37
TAUX	61,03 %	68,47 %	77,63 %	77,30 %
A REALISER	567 184,52	567 011,55	376 679,18	65 054,18

1.3- Les résultats d'exécution du budget principal

La section de fonctionnement du budget principal présente un résultat excédentaire constant sur la période 2003 à 2008, variant de 1 350 000 euros à près de 1 660 000 euros (+ 11 % entre 2003 et 2008). La section d'investissement présente par contre des résultats fluctuants, liés au rythme de réalisation des différentes opérations.

Résultats de l'exercice	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Fonctionnement	1 493 113	1 349 860	1 601 360	1 549 859	1 383 606	1 657 438
Investissement	-747 000*	532 000*	-230 549	-90 417	347 955	-104 217*

*: source : les comptes des communes (site colloc minefi)

1.4- Les résultats d'exécution des budgets annexes

Camping municipal

Les résultats d'exécution du budget annexe du camping, constamment positifs en section de fonctionnement, n'appellent pas d'observations particulières. Depuis 2003, un excédent est reversé chaque année au compte 7551 du budget principal.

Résultats de l'exercice	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Fonctionnement	16 817	61 010	67 326	76 768	12 669	92 572
Investissement	ND	ND	-2 411	19 184	-5 314	-14 250

Exercice	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Excédent versé au budget principal (c/7551 du BP)	161 000	180 000	317 600	300 000	300 000	280 000

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Balaruc-les-Bains (34)

Centre nautique

Le centre nautique présente un résultat de fonctionnement négatif de 2004 à 2007, avant un redressement très net en 2008. La commune a en effet alloué cette année-là une subvention d'équilibre de l'ordre de 58 200 euros (délibération du 15 avril 2008).

Résultats de l'exercice	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Fonctionnement	8 200	-23 164	-4 735	-14 639	-29 770	73 794
Investissement	ND	ND	-2 694	5 912	4 824	4 824

La chambre s'interroge sur l'existence même de ce budget annexe. En effet, l'instruction M14 rappelle (tome 2, chapitre 1) qu'on distingue, en pratique, cinq principales catégories de budgets annexés au budget principal. Parmi ces budgets, certains sont obligatoires, d'autres facultatifs.

Les services publics suivis obligatoirement sous forme de budgets distincts du budget principal sont : les services publics industriels et commerciaux (SPIC), les services relevant du secteur social et médico-social, et les opérations d'aménagement (lotissements, ZAC, etc.).

Les services publics suivis facultativement sous forme de budgets distincts du budget principal concernent les services assujettis à la TVA et les services publics administratifs (SPA).

Les critères jurisprudentiels traditionnels de différenciation des SPIC et des SPA sont :

- l'objet du service : il doit s'agir d'une activité de vente ou de production de biens, ou d'une prestation de service ;
- l'origine des ressources : il s'agit d'un SPIC lorsque les ressources viennent principalement de redevances perçues sur les usagers du service ;
- la modalité d'organisation et de fonctionnement du service (critère de gestion) : lorsque ses modalités sont proches de celles d'une entreprise de droit privé, on penchera alors pour le SPIC.

Il est nécessaire de relever que s'agissant des SPIC, les articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT limitent fortement la possibilité pour une commune de prendre en charge des dépenses pour leur compte, et cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement.

Les communes peuvent par ailleurs individualiser la gestion d'un SPA (autre que ceux qui, par leur nature ou par la loi, ne peuvent être assurés que par la collectivité locale elle-même) relevant de leurs compétences par la création d'une régie municipale (L. 1412-2 du CGCT).

Pris en application des articles L. 2221-10 et L. 2221-14 du CGCT, les articles R. 2221-1 et suivants du même code autorisent les conseils municipaux à créer une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière ou une régie dotée de la seule autonomie financière pour la gestion de ses services publics.

Les communes peuvent donc décider de gérer leurs services publics administratifs sous la forme d'une régie dotée de la seule autonomie financière dont le régime financier est prévu par l'article R. 2221-69 du CGCT, qui dispose que les recettes et les dépenses de fonctionnement et d'investissement de chaque régie font l'objet d'un budget distinct du budget de la commune.

Compte tenu de ces éléments, le centre nautique pourrait donc soit être intégré au budget principal avec une présentation fonctionnelle appropriée, soit être érigé en régie, avec une organisation et un fonctionnement conformes aux dispositions du CGCT.

La chambre prend note qu'une réflexion sur ce point va être initiée.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Balaruc-les-Bains (34)

Centre thermo-ludique

Le projet de construction d'un centre thermo-ludique a été initié en 2006, pour une mise en service prévue en 2008, ouverture désormais envisagée pour le 1^{er} semestre 2010. Un budget annexe a été constitué à compter de l'exercice 2007, et il retranscrit principalement depuis lors les opérations liées aux travaux entrepris en 2007 et 2008 (respectivement à hauteur de 300 706 euros et 2 405 801 euros), financés majoritairement par l'emprunt (300 000 euros en 2007 et 1 000 000 euros en 2008).

Résultats de l'exercice	2007	2008
Fonctionnement	0	18 318
Investissement	63 394	-1 250 784

Blanchisserie

Le budget annexe de la blanchisserie présente des résultats satisfaisants tant en section de fonctionnement qu'en investissement, avec une progression significative depuis 2007 (+ 68 % en exploitation). A compter de 2009, ce budget annexe est intégré à celui de la régie thermale.

Résultats de l'exercice	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Fonctionnement	142 801	173 717	346 140	350 776	590 627	521 617
Investissement	ND	ND	-56 786	83 831	14 127	96 935

Ces résultats sont cependant à pondérer du fait d'un contentieux lié à l'assujettissement de la taxe professionnelle, perdu par la commune, et qui représente 160 265 euros en 2006, 157 608 euros en 2007 et 150 103 euros en 2008, sommes non provisionnées. Ces dépenses ont été payées sur le budget de la régie des thermes en 2009.

Régie « établissement thermal »

Le résultat de fonctionnement du budget annexe de la régie « établissement thermal » est en amélioration sensible depuis l'exercice 2005, en raison notamment de l'augmentation de la fréquentation des curistes. L'effort de mise à niveau en matière d'hygiène et de qualité de l'eau a un impact significatif sur la section d'investissement jusqu'en 2008.

Résultats de l'exercice	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Fonctionnement	1 191 268	731 595	8 653	1 273 902	2 024 969	2 846 958
Investissement	ND	ND	-712 353	-1 075 888	-718 295	763 278

2- LA SITUATION FINANCIERE

2.1- L'évolution des grands équilibres

2.1.1- Les produits de gestion

L'évolution des produits de gestion pour la période 2003-2008 est la suivante :

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Contributions directes	3 472 050	3 560 298	3 727 883	3 870 718	3 917 879	4 085 206
Autres impôts et taxes	3 189 246	3 580 607	3 687 678	3 974 679	4 112 720	3 813 477
DGF	1 667 899	1 938 330	1 968 106	1 988 002	2 021 890	2 528 787
Autres dotations, subv. et participations	704 336	471 273	639 408	643 830	604 560	565 182
Produits des services et du domaine	3 701 882	3 394 219	3 310 036	3 124 990	3 050 126	2 511 281
Autres recettes	226 425	345 490	536 919	337 406	332 317	314 044
TOTAL	12 961 838	13 290 217	13 870 030	13 939 624	14 039 492	13 817 977

Source : comptes de gestion

Entre 2003 et 2008, les produits de gestion ne progressent que de 6,6 % en euros courants, et par voie de conséquence diminuent sensiblement en euros constants, l'inflation étant de + 10,5 % entre décembre 2003 et décembre 2008 (source : France-inflation.com). Cette évolution doit aussi être mise en perspective avec les effets de la mise en œuvre de la taxe professionnelle unique (TPU) et des transferts de compétence au profit de la communauté d'agglomération du bassin de Thau (CABT). L'attribution de compensation s'élève à 1 368 444 euros en 2008, pour 1 362 620 euros en 2003, soit + 0,43 %, en diminution également en euros constants.

Une autre composante des autres impôts et taxes est le prélèvement sur le produit des jeux. De 2003 à 2008, le budget de la commune a ainsi vu les recettes tirées du casino évoluer de 780 000 euros à près de 1 300 000 euros, en raison de la progression du parc de machines à sous passant de 30 au début des années 2000 à 110 en 2008. Cette recette est cependant soumise à des variations car liée notamment au contexte économique et à l'évolution de la réglementation (décret n°2006-1595 du 13 décembre 2006 par exemple sur le contrôle systématique d'identité à l'entrée des casinos).

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
C/7364 prélèvement sur les produits des jeux	783 916	915 493	966 000	1 272 780	1 446 595	1 292 051	1 149 427

* Source : commune

Les produits des services et des domaines sont en baisse constante sur la période (- 32 %), en raison principalement de la diminution des mises à disposition des personnels auprès des thermes (c/70841 : 2 778 799 euros en 2003, 1 829 990 en 2008).

A contrario, le produit des contributions directes passe de 3 472 000 euros en 2003 à 4 085 200 euros en 2008, conséquence de l'évolution des bases fiscales communales, sous l'effet des constructions nouvelles.

	2003	2008	
Produits foncier bâti	2 123 000	2 425 000	+14,23 %
Produits taxe d'habitation	1 379 000	1 639 000	+18,85 %

Source : colloc minefi

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Balaruc-les-Bains (34)

La progression des autres produits de gestion sur la période repose essentiellement sur l'excédent perçu de la part du budget annexe du camping (+ 73,91 %).

2.1.2- Les charges de gestion

L'évolution des charges de gestion pour la période 2003-2008 est la suivante :

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Charges de personnel	7 896 809	8 109 654	8 345 923	8 492 999	8 646 148	8 217 682
Charges à caractère général	1 990 455	1 843 033	2 001 213	2 033 444	2 174 991	2 142 970
Subventions	684 077	227 760	247 773	268 236	285 230	227 724
Autres charges	630 608	890 829	913 527	751 915	767 282	768 196
Charges de gestion	11 201 949	11 071 275	11 508 437	11 546 595	11 873 650	11 356 572

Source : comptes de gestion

Globalement, les charges de gestion sont stables sur la période examinée. Alors que les charges de personnel augmentent de 4,06 % et les charges à caractère général de 7,7 %, les subventions ont été divisées par trois dans le même temps, en raison de l'évolution des contributions et des subventions versées aux budgets annexes. Il est à relever qu'en 2003 une participation de 441 200 € a été versée à la SA Elit dans le cadre du protocole de clôture de la ZAC du Serpentin.

Des agents de la commune travaillent pour le compte de la régie thermique. Rémunérés par la régie, leur salaire doit faire l'objet d'un remboursement auprès du budget de la commune. Dans la comptabilité de la régie, cette opération passe normalement par une écriture au compte 6215 « Personnel affecté par la commune de rattachement », et une écriture au compte 70841 « Mise à disposition de personnel facturée » du budget de la commune. Or, le compte 6215 est à zéro sur la période, à l'exception de l'exercice 2008, et c'est le compte 6218 « Autre personnel extérieur » qui est mouvementé, ce qui n'est pas conforme à l'instruction comptable. Ce n'est qu'en 2008 que les écritures exactes seront passées et les comptes 6215 et 70841 correctement utilisés.

L'application des dispositions de la loi n° 2000-12 08 du 13 décembre 2000 dite loi SRU – relative à la solidarité et au renouvellement urbain – se traduit par des charges pour la commune. Ainsi, la délibération du 22 mai 2008 rappelle qu'au titre de la période 2005-2007, la commune n'a réalisé aucune création de logements sociaux. Or, la loi SRU impose aux communes de plus de 3 500 habitants de disposer de 20 % de logements sociaux sur son territoire avec l'application de pénalités financières si le seuil n'est pas atteint. C'est ainsi que la commune a fait l'objet d'un prélèvement de 38 511 euros en 2008 au titre de l'article 55 de la loi SRU. L'étude financière prospective 2009-2014 réalisée par la commune précise qu'en 2009, sur la base de 385 logements manquants, le prélèvement s'est élevé à 44 238 euros.

Pour les années 2010 et 2011, la majoration de 28,85 % prévue par les textes la portera à hauteur de 57 000 puis 73 000 euros.

Dans sa réponse, la commune précise que des projets de nouveaux logements sociaux sont à l'étude.

2.1.3- L'évolution de l'excédent brut de fonctionnement

L'excédent brut de fonctionnement est globalement stable sur la période, à un niveau nettement supérieur (374 euros par habitants en 2008) à la moyenne de la strate (191 euros). Cela peut être expliqué par les recettes supérieures des communes touristiques par rapport aux communes traditionnelles.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Balaruc-les-Bains (34)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Produits de gestion	12 961 838	13 290 217	13 870 030	13 939 624	14 039 492	13 817 977
Charges de gestion	11 201 949	11 071 275	11 508 437	11 546 595	11 873 650	11 356 572
Excédent brut de fonctionnement	1 759 889	2 218 942	2 361 593	2 393 030	2 165 842	2 461 405
Taux (EBF/produits)	13,58%	16,70%	17,03%	17,17%	15,43%	17,81%

2.1.4- L'évolution du résultat de fonctionnement et de l'autofinancement

Depuis 2004, le résultat de fonctionnement reste proportionnellement constant par rapport à l'excédent brut de fonctionnement. Il est à noter que les charges financières (intérêts des comptes courants principalement) sont en nette progression depuis 2007, suite à l'utilisation d'une ligne de trésorerie, en lien avec l'opération de construction du centre thermo-ludique. Compte tenu du niveau des résultats, ainsi que des réserves figurant au bilan, la commune pourrait se rapprocher du trésorier afin d'arrêter une stratégie de gestion optimisée de la trésorerie ce que, dans sa réponse, l'ordonnateur indique vouloir entreprendre.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Excédent brut de fonctionnement	1 759 889	2 218 942	2 361 593	2 393 030	2 165 842	2 461 405
Transferts de charges	441 220					
Produits financiers		141	3 505	3 490	3 439	3 439
Charges financières		2 852	27	453	12 625	31 700
Intérêts des emprunts	343 799	319 753	296 510	325 454	347 926	341 177
Produits exceptionnels	95 031	53 516	968 691	76 669	377 004	277 445
Charges exceptionnelles	101 899	146 989	928 534	52 018	314 161	145 860
Dotations aux Amortissements et aux Provisions	357 328	453 146	507 357	545 404	487 967	566 115
Reprises sur Amortissements et Provisions						
Résultat de fonctionnement	1 493 113	1 349 860	1 601 360	1 549 859	1 383 606	1 657 438

2.1.5- L'évolution du résultat de la capacité d'autofinancement brute et disponible

La capacité d'autofinancement (CAF) brute est globalement en hausse sur la période. L'augmentation des annuités d'emprunts à compter de 2008, conséquence des investissements financés par emprunt, entraîne une diminution de la capacité d'autofinancement disponible.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Capacité d'autofinancement brute	1 850 441	1 803 005	2 108 718	2 095 263	1 871 573	2 223 553
Amort. du capital de la dette	787 775	796 091	707 190	736 052	836 203	1 269 709
Capacité d'autofinancement disponible	1 062 666	1 006 914	1 401 528	1 359 211	1 035 370	953 844

Rapportée aux produits de gestion, la CAF de la commune présente un niveau satisfaisant, toujours supérieur à 10 % sur la période examinée.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
CAF brute	1 850 441	1 803 005	2 108 718	2 095 263	1 871 573	2 223 553
Produits de gestion	12 961 838	13 290 217	13 870 030	13 939 624	14 039 492	13 817 977
Ratio	14,28%	13,57%	15,20%	15,03%	13,33%	16,09%

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Balaruc-les-Bains (34)

Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'équipement ont connu un pic en 2006 avec les travaux d'aménagement des entrées de la ville et des boulevards extérieurs, ainsi que ceux du pôle sportif et associatif. Les charges de remboursement d'emprunt augmentent sensiblement à compter de 2008 (+ 51,8 % par rapport à 2007), 1 175 000 euros d'emprunts nouveaux ayant été souscrits en 2006, puis 1 150 000 euros en 2007.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Emprunts et dettes assimilées (dont ICNE)	881 159	879 581	782 408	736 052	836 203	1 269 709
Total dépenses d'équipement	3 017 646	2 827 082	3 231 537	4 547 450	3 850 892	3 699 537
Dépenses réelles totales (hors ICNE)	3 839 711	3 623 173	3 938 726	5 283 502	4 873 350	4 972 912
Dépenses totales d'investissement	4 383 788	3 706 663	4 013 945	5 283 502	4 873 350	4 972 912

2.1.6- L'endettement de la commune

Balaruc-les-Bains présente un niveau d'endettement supérieur à la moyenne des communes de même strate (5 à 10 000 habitants), avec une stabilisation de la différence à hauteur de 15 % depuis 2006. Cet élément est à considérer, là encore, à la lumière de son surclassement.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Encours de la dette						
Encours de dette au 01/01	6 851 776	6 994 322	6 676 476	5 857 990	6 302 771	6 616 568
Encours de dette au 31/12	6 994 322	6 748 231	5 857 990	6 302 771	6 616 568	6 699 022
Variation de l'encours	142 546	- 246 091	- 818 486	444 782	313 797	82 454
Euros par habitant au 31/12	1 064	1 027	891	959	1 006	1 019
Moyenne de la strate (euros/hab.) *	804	815	816	832	872	892
Ecart à la moyenne (en %)	32,34 %	26,01 %	9,19 %	15,26 %	15,37 %	14,24 %

* : colloc minefi

Le ratio de désendettement, mesurant pour un exercice donné le nombre d'années nécessaire au remboursement de l'encours de dette en y consacrant toute la CAF, est en moyenne de 3,3 sur la période, ce qui est satisfaisant.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Encours de dette au 31/12	6 994 322	6 748 231	5 857 990	6 302 771	6 616 568	6 699 022
CAF brute	1 850 441	1 803 005	2 108 718	2 095 263	1 871 573	2 223 553
Ratio (années)	3,8	3,7	2,8	3,0	3,5	3,0

La gestion de la dette

Des délibérations successives du conseil municipal, le 18 avril 2002, le 22 mars 2008, et plus récemment le 30 octobre 2008, ont donné délégation au maire pour procéder à la réalisation des emprunts.

Au niveau des services, la gestion de la dette est réalisée par un agent du département des finances. Il n'est fait appel à aucun conseil externe.

Sur la période examinée, aucune opération de réaménagement de la dette n'a été effectuée. De la même manière, la collectivité ne procède à aucun placement et ne fait pas de gestion active de trésorerie.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Balaruc-les-Bains (34)

La chambre prend acte de l'indication fournie par l'ordonnateur dans sa réponse du suivi de l'évolution de l'offre du marché et de la consultation désormais systématique de plusieurs organismes bancaires en vue de l'obtention de la meilleure offre possible.

Nature des emprunts

Les emprunts contractés par la collectivité sont à taux fixes, pour un capital restant dû au 1^{er} janvier 2009 de 3 938 249,23 euros, et à taux variables pour un capital restant dû de 2 258 759,76 euros, soit un total de 6 197 008,99 euros. Aucun produit structuré ou en devise autre qu'en euros ne figure parmi les éléments constitutifs de la dette de la commune (source : annexe A2.5 du budget primitif 2009).

Au jour de la rédaction du rapport, il est à noter que 5 produits, à taux post-fixé (index Euribor pour quatre, taux annuel monétaire pour un), présentaient un niveau de taux supérieur en 2009 au taux initial, avec des charges financières en hausse, alors même que le taux fixe obtenu par la commune sur d'autres emprunts en 2003 était de 4,25 %, ou encore de 4,19 % et 2006.

Nature de la dette	Année de souscription / taux / montant initial	Taux 2008 / durée résiduelle / capital restant dû	Variation du taux
Crédit multi index	2003 / 4,73 % / 320 000	5,50 % / 10 ans / 213 333,40	16,28 %
Crédit multi index	2004 / 4,11 % / 400 000	4,20 % / 11 ans / 293 333,32	2,19 %
Crédit multi index	2004 / 2,43% / 150 000	3,29 % / 11 ans / 110 000	35,39 %
Crédit multi index	2005 / 2,33 % / 500 000	5,03 % / 12 ans / 400 000	115,88 %
Investissements 2005/2006	2006 / 3,42 % / 525 000	4,71 % / 13 ans / 455 000	37,72 %

Aucun emprunt ne présente en 2009 de durée résiduelle de remboursement supérieure à 15 ans. Parmi l'encours figurent seulement 3 emprunts à taux fixes contractés en 1998 et 1999 pour une durée de 20 ans (capital restant dû de 545 421,81 euros au 1^{er} janvier 2009).

La collectivité, par décision validée par le conseil municipal du 28 juin 2007, a souscrit un contrat portant sur l'ouverture d'une ligne de trésorerie auprès de la Caisse d'Epargne Languedoc-Roussillon pour un montant maximum autorisé de 2 000 000 d'euros. Le montant des tirages 2008 s'est élevé à 1 500 000 euros pour un montant d'intérêts de 31 099,75 euros.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que la situation des taux en juin 2010 est devenue plus favorable et le suivi des marchés financiers permettra, selon elle, de procéder aux réajustements nécessaires.

2.1.7- L'évolution du fond de roulement et de la trésorerie

La période est caractérisée par une évolution significative du fond de roulement (ressources durables - emplois stables), tout en restant près de deux fois inférieur à la moyenne de la strate en euros par habitant en 2008, alors que le besoin en fond de roulement (emplois à court terme - ressources à court terme) permet à la commune de disposer d'une trésorerie positive. Le fond de roulement reste cependant inférieur à la moyenne de la strate.

En milliers d'euros	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Fonds de roulement	-15	240	484	175	355	504
FDR (en euros/hab)	-3	42	84	31	62	77
Moyenne de la strate (en euros/hab)	120	131	143	155	147	140
Excédent en fond de roulement	-1 874	-1 394	-2 177	-943	-1 435	-1 706
Trésorerie (FDR-Besoin en FDR)	1 859	1 634	2 661	1 118	1 790	2 210

Source : colloc minefi et compte de gestion

2.1.8- Le potentiel fiscal de la commune

Le potentiel fiscal, égal à la somme que produiraient les taxes directes si les taux d'imposition que la commune applique étaient égaux aux taux moyens nationaux, mesure la richesse fiscale de la collectivité. En l'espèce, la commune possède un potentiel fiscal inférieur en moyenne de 32,2 % à la strate.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Potentiel fiscal (euros par habitant)	444	458	493	500	436	514
Moyenne de la strate	625	650	669	693	711	736
Écart en %	29 %	29,5 %	26,3 %	27,8 %	38,7 %	30,2 %

Source : colloc minefi

L'examen de la décomposition du produit fiscal, à partir des données des comptes de gestion, montre que la progression du produit fiscal repose essentiellement sur la taxe d'habitation et le foncier bâti. L'année 2005 est marquée par une hausse de plus de 8,5 % du produit de la taxe d'habitation, hors variation de taux. (tableaux en annexe).

Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (CMPF) correspond au rapport entre le produit des contributions directes, à l'exception de la taxe professionnelle, et le potentiel fiscal, lui-même amputé de la taxe professionnelle. Pour les données disponibles 2004 à 2007, le CMPF montre que la pression fiscale de la commune est forte par rapport aux taux moyens nationaux.

	2004	2005	2006	2007
CMPF	124,28 %	126,09 %	120,34 %	120,12 %

Source : comptes de gestion

Avec une pression fiscale élevée et un potentiel fiscal faible, la commune ne dispose que de peu de marges de manœuvre sur l'évolution des produits tirés des contributions directes.

2.2- Le positionnement de la commune

Par rapport aux communes appartenant à la même strate démographique, de 5 000 à 10 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (taxe professionnelle unique), Balaruc-les-Bains présente la situation suivante, selon les dernières données nationales disponibles, soit 2008 :

- Les produits sont élevés, le différentiel annuel s'élevant à 1 074 euros par habitant (ressources supérieures car c'est une station thermale classée avec une fréquentation touristique).

- La pression fiscale est élevée, alors même que le potentiel fiscal est près d'une fois et demie inférieur à celui de la strate, avec par conséquent une marge de manœuvre limitée pour l'augmentation des recettes.

- Les charges de fonctionnement par habitant, avec un différentiel de 942 euros, sont nettement plus élevées (près de 2 fois). Ainsi, les charges de personnel représentent 66,05 % du total des charges de fonctionnement, pour une moyenne de la strate à 49,57 %. Il convient cependant de tenir compte de sa qualité de commune touristique et thermale. Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que hors agents titulaires de la commune affectés à la régie thermale, le pourcentage des charges de personnel serait un peu supérieur à 52 %.

- L'excédent brut de fonctionnement par habitant est près de deux fois supérieur à la moyenne de la strate.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Balaruc-les-Bains (34)

- L'encours de la dette représente un montant par habitant supérieur à la moyenne (1 019 euros/hab. pour 892 euros/hab. en 2008), tout en relevant qu'il ne représente au 31 décembre 2008 que 47,50 % des produits de fonctionnement (83,27 % pour la strate).

- Le fond de roulement est près de deux fois moindre que la moyenne des communes comparables.

2.3- Les données du budget consolidé

En consolidant le budget principal avec les budgets annexes, il apparaît que les données « excédent brut de fonctionnement », résultat et CAF nette sont en amélioration constante depuis 2006. Il est à noter que l'exercice 2008 est marqué par une provision pour risques et charges de 1 239 326 euros sur le budget annexe des thermes, qui a fait l'objet d'une reprise sur cet exercice.

Les dépenses d'équipements s'élèvent en 2008 à hauteur de 7,7 millions d'euros, restes à réaliser compris.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Produits des services et du domaine	18 462 003	17 931 610	18 652 486	19 102 698	20 876 506	21 484 270
Produits issus de la fiscalité & Subventions d'exploitation	9 033 531	9 550 509	10 023 075	10 477 229	10 657 049	10 992 652
Autres recettes	126 807	216 478	263 452	80 326	69 040	81 083
Produits de gestion	27 622 342	27 698 597	28 939 013	29 660 253	31 602 595	32 558 004
Charges de personnel	17 987 492	18 546 210	19 310 264	18 626 178	19 092 753	19 343 784
Charges à caractère général	6 545 226	6 377 320	6 656 490	6 748 944	6 755 540	6 865 296
Autres charges	1 629 934	1 433 399	1 601 153	1 507 042	1 639 680	1 478 109
Charges de gestion	26 162 652	26 356 929	27 567 907	26 882 164	27 487 973	27 687 190
Excédent brut de fonctionnement	1 459 690	1 341 668	1 371 106	2 778 089	4 114 623	4 870 815
Transferts de charges	441 220					
Produits financiers		141	3 505	3 490	3 439	3 439
Charges financières	4 160	7 901	5 811	3 866	16 144	35 944
Intérêts des emprunts	1 035 474	1 018 663	976 211	980 728	964 308	963 125
Produits exceptionnels	126 366	337 880	1 010 868	108 277	486 091	475 958
Charges exceptionnelles	104 749	150 466	941 032	65 008	964 042	1 047 268
Dotations aux Amortissements et aux Provisions	1 056 924	1 158 714	1 231 439	1 268 713	1 270 798	1 384 431
Reprises sur Amortissements et Provisions						1 243 575
Résultat de fonctionnement	- 174 032	- 656 055	- 769 015	571 541	1 388 861	3 163 019
Capacité d'autofinancement brute	882 892	502 659	462 425	1 840 254	2 659 659	3 300 670
Amort. du capital de la dette	2 006 421	1 987 703	1 942 239	2 138 343	2 312 156	2 726 100
Capacité d'autofinancement disponible	- 1 123 529	- 1 485 044	- 1 479 815	- 298 088	347 503	574 570

Source : comptes de gestion

L'encours de la dette consolidée diminue sur la période, moins en 2008 en raison principalement de l'emprunt contracté pour la construction du centre thermo-ludique.

L'établissement thermal représente 52,53 % de l'encours de dette total en 2008, la commune 36,96 %.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Balaruc-les-Bains (34)

BP + BA	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Encours de dette au 31/12	20 724 333	20 286 630	19 734 726	19 252 217	18 390 061	18 125 151
Variation de l'encours	421 381	- 437 703	-480 149	- 482 509	- 862 156	- 264 910

2.3.1- La commune face à la crise

L'examen des recettes liées à la perception de la taxe de séjour, au prélèvement sur le produit des jeux et des casinos, à la taxe additionnelle aux droits de mutations permet d'esquisser une première tendance, avec une diminution de ces recettes de 227 325,33 euros entre 2007 et 2008. Les données 2009 ne sont pas encore disponibles à la date du rapport.

S'agissant de la taxe de séjour, l'évolution des recettes, en diminution, n'apparaît pas tant liée à une diminution du nombre de nuitées sur la période, en raison notamment de la hausse du nombre de curistes entre 2003 et 2008, qu'à la qualité du suivi de son recouvrement.

L'examen du niveau du prélèvement sur le produit des jeux dans les casinos entre 2007 et 2008, alors même que le nombre de machines à sous est resté constant et qu'il n'y a pas eu de nouvelle autorisation, montre une diminution de l'ordre de 11,8 %, dans un contexte de crise. La tendance pour 2009 se confirme selon l'ordonnateur avec un niveau de recettes s'élevant à 1 149 427,07 €, soit près de 21 % de moins qu'en 2007.

L'impact de la crise immobilière se traduit par une diminution de 20,8 % du produit de la taxe additionnelle aux droits de mutation entre 2007 et 2008.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
C/7362 Taxe de séjour	366 096,41	356 795,23	333 613,73	322 800,27	330 390,34	328 598,84	
C/7364 Prélèvement sur le produit des jeux dans les casinos	783 916,19	915 493,41	965 999,84	1 272 779,64	1 446 594,78	1 292 051,18	1 149 427,07
C/7381 Taxe additionnelle aux droits de mutation ou à la taxe de publicité foncière	254 822,02	353 448,33	484 642,32	430 379,48	412 264,50	341 274,27	357 660

Enfin, la commune a bénéficié du remboursement anticipé du FCTVA mis en place par le gouvernement dans le cadre de son plan de relance de l'économie. Cette disposition prévoyait le versement du FCTVA sur les dépenses d'équipement 2008 de manière anticipée, c'est-à-dire en 2009 plutôt qu'en 2010, à la condition que celles-ci soient supérieures à la moyenne des mêmes dépenses des années 2004 à 2007 incluses.

Par convention en date du 1^{er} avril 2009 signée entre le préfet de la région Languedoc-Roussillon et le maire de Balaruc-les-Bains, la commune et l'Etat se sont engagés dans ce dispositif.

La commune a rempli les conditions requises sans modifier son plan prévisionnel d'investissement, et elle a bénéficié des règlements suivants :

- FCTVA 2008 : montant versé de 519 017,72 € (reçu à la trésorerie le 21 août 2009),
- FCTVA 2007 : acompte de 70 % (385 266,30 €) versé le 9 décembre 2009 (très tardivement dans l'année).

Force est de constater que l'Etat n'a pas été en mesure de payer en 2009 la totalité du FCTVA dû au titre de 2007.

Le dispositif est applicable également sur les dépenses d'équipement 2009, avec un versement du FCTVA en 2010 si les dépenses 2009 sont supérieures à celles des années 2004 à 2007

incluses, et l'évaluation du respect des conditions requises est prévue au cours du premier trimestre 2010. Par courrier en date du 10 février 2010, le préfet de région prend acte du respect par la commune des conditions requises en 2009 et annonce la pérennisation à compter de 2010 du mécanisme de versement anticipé du FCTVA (calculé à partir des dépenses de N-1).

3- LA REGIE MUNICIPALE DES THERMES

3.1- Présentation générale

Les thermes de Balaruc-les-Bains possèdent deux orientations thérapeutiques, d'une part la rhumatologie et d'autre part, depuis 2009, la phlébologie.

Cinq régions, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Midi-Pyrénées et Lorraine, constituent les principaux bassins de clientèle de l'établissement thermal balarucois, avec plus de 70 % de sa clientèle.

La saisonnalité est différente d'une station balnéaire classique : les mois les plus plébiscités par les curistes sont avril, mai, juin, septembre et octobre.

Les cures durent trois semaines dans la station de Balaruc-les-Bains, soit la durée légale d'une prise en charge par l'assurance maladie. La durée des soins pour un curiste est de 1 heure 30 par jour ; en dehors de ce laps de temps, le curiste est alors un touriste.

Suivant les estimations et études économiques, le ratio emploi direct / emploi indirect s'établit à 1 pour 6, soit environ 2 200 personnes dont l'emploi est induit par l'activité thermique balarucoise. Les principaux secteurs bénéficiaires sont l'hôtellerie et la restauration. Les autres emplois concernent les activités de loisirs (casinos, autocaristes, sites de visite), les commerces et services de proximité. Plus de 80 % de la clientèle de la station thermale de Balaruc-les-Bains est originaire d'une autre région de France.

3.2- Les bâtiments et équipements

Aujourd'hui, la commune compte deux établissements thermaux, sur deux sites différents : Athéna (construction 1969) sur 8000 m² et Hespérides (construction 1987) sur 3750 m² (source : CTP marché programmiste nouvel établissement thermal).

Les thermes disposent d'autres équipements répartis sur les communes de Balaruc-les-Bains et Poussan, à savoir :

- un terrain d'extraction de 4 hectares,
- un terrain de stockage de 1,5 hectare permettant le stockage des sédiments après extraction ainsi que le stock tampon des boues usagées avant réimplantation,
- une usine à boue située à coté de la blanchisserie. Sur ce terrain de 3500 m² est construit un local couvert de 400 m² qui assure le stockage du sédiment séché,
- les forages sécurisés sont aux nombres de 5 reliés aux établissements par des canalisations enterrées,
- la blanchisserie industrielle, sur un site différent des établissements.

Afin de pouvoir assurer les soins, les établissements doivent disposer au minimum de 1 100 m³ d'eau thermale par jour, soit environ 350 m³ pour Hespérides et 750 m³ pour Athéna.

Un forage ne peut être utilisé sur les soins que s'il dispose d'une autorisation d'exploiter.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Balaruc-les-Bains (34)

Actuellement, seuls les forages F8 et F9 alimentent les établissements. Ces forages disposent d'une autorisation d'exploitation par arrêté préfectoral du 27 mai 2007.

3.3- La fréquentation

Balaruc-les-Bains est la 2^{ème} station française en termes de fréquentation, après Dax (qui a reçu 48 638 curistes).

Toutes les stations thermales du Languedoc-Roussillon connaissent une hausse de fréquentation (nombre de curistes assurés sociaux), hormis Amélie-les-Bains.

STATIONS	2001	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evol 2006/2008
Balaruc-les-Bains	36 041	36 127	34 794	35 655	35 467	36 249	37 135	5 %
Amélie-les-Bains	30 060	29 266	27 081	26 220	25 461	25 762	25 228	- 1 %
Lamalou-les-Bains	6 435	6 840	6 810	7 233	7 497	8 041	8 415	12 %
Vernet-les-Bains	3 313	0	3 453	3 013	2 946	3 037	3 032	3 %
Molitg-les-Bains	2 605	3 239	3 068	3 174	3 096	3 451	3 582	16 %
Le Boulou	2 910	3 007	2 910	3 033	3 011	3 077	3 088	3 %
La-Preste-les-Bains	1 985	2 572	2 437	2 534	2 442	2 711	2 615	7 %
Avène-les-Bains	1 854	2 030	2 032	1 885	1 887	1 960	1 995	6 %
Les Fumades	2 031	1 754	1 780	1 181	1 433	1 448	1 462	2 %
Bagnols-les-Bains	1 075	1 213	1 237	1 221	NC	1 240	NC	NC
Rennes-les-Bains	1 326	1 207	1 089	943	1 005	176	0	0
La Chaldette	191	117	0	NC	NC	NC	NC	NC
Languedoc-Roussillon	89 826	87 372	86 691	86 092	84 245	87 152	86 552	3 %

Source : conseil national des établissements thermaux

De 2008 à 2009, la fréquentation a progressé de 2,03 %, passant à 37 887 curistes.

3.4- Nature juridique et situation financière

3.4.1- Statut de l'établissement thermal

Le conseil municipal de Balaruc-les-Bains, par délibération en date du 17 novembre 1992, a retenu comme mode de gestion de l'établissement thermal la régie municipale dotée de la seule autonomie financière.

C'est un service public industriel et commercial et la délibération du conseil municipal en date du 2 février 1993 a arrêté les dispositions du règlement intérieur, les moyens mis à disposition, le statut du directeur et la situation du personnel.

L'établissement thermal est ainsi administré sous l'autorité du maire et du conseil municipal par un conseil d'exploitation et un directeur (article 2 du règlement intérieur du 27 septembre 1995).

Par délibération en date du 15 juin 2001, le conseil municipal a modifié l'article 3 du règlement en augmentant la représentation du conseil municipal et a désigné 5 élus supplémentaires (article R. 2221-6 du code général des collectivités territoriales).

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Balaruc-les-Bains (34)

Le conseil d'exploitation est donc aujourd'hui composé de 17 membres :

- neuf conseillers municipaux,
- huit membres choisis parmi les catégories de personnes concernées.

La durée de leurs fonctions ne peut excéder la durée du mandat municipal.

3.4.2- Situation financière

3.4.2.1- Les produits

Les produits de gestion progressent sur la période 2003-2008 de 19,06 %. La part des produits des services du domaine représente sur la période en moyenne 99,2 % des recettes. Il s'agit des recettes liées à la fréquentation (part assurance maladie et part curistes), les bonnes fréquentations des années 2007 et 2008 se traduisant par des produits en hausse sensible.

Cette ressource ne présente cependant pas un caractère totalement pérenne. En effet, le remboursement des cures thermales par l'assurance maladie à hauteur de 65 % est simplement reconduit dans le cadre conventionnel des cures thermales jusqu'à fin 2012, avant une nouvelle négociation.

Les autres produits de gestion courante sont en baisse sensible (- 23,35 %), alors que les produits exceptionnels sont très fluctuants : 260 000 euros en 2004, 108 000 euros en 2007 et près de 104 000 euros en 2008.

Sur ces deux exercices, l'essentiel du solde de ces produits exceptionnels est constitué par un marché avec la société Cantoriel, résilié en 2007 (contentieux), avec émission d'un titre du montant de 80 429,60 euros. Ce titre, contesté sur sa forme, a été annulé en 2008 puis réémis correctement sur ce même exercice.

En 2004, le montant des produits exceptionnels est constitué pour plus de 170 000 euros d'écritures au compte 773 « Mandats annulés ». Selon le comptable public, ces opérations d'extourne concernent des charges constatées d'avance annulées (mandats n^{os} 2669 à 2673 et titres n^{os} 2619 à 2622 pour un montant total identique), mais sans que le compte 486 « Charges constatées d'avance » n'ait enregistré d'opérations sur l'exercice 2003. Les produits de l'exercice 2004 s'en trouvent augmentés, le montant étant donc insincère. Le trésorier confirme l'analyse, indiquant qu'« *il n'y a pas d'explications rationnelles sur ces opérations qui au final augmentent les masses* ».

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Produits des services et du domaine	15 743 521	15 463 481	16 103 007	16 661 945	18 344 289	18 770 767	19,23%
Autres produits de gestion courante	61 370	50 716	43 500	42 233	36 107	47 039	- 23,35%
Produits de gestion	15 804 891	15 514 198	16 146 508	16 704 179	18 380 397	18 817 806	19,06%
Produits exceptionnels	24 666	259 348	13 868	21 362	107 887	103 669	320,29%
Total	15 829 557	15 773 546	16 160 376	16 725 541	18 488 284	18 921 475	19,53%

Source : comptes de gestion

3.4.2.2- Les charges

Les dépenses totales progressent de 17,51 % de 2003 à 2008. Les charges de gestion augmentent de 12,17 %, soit plus que l'indice des prix à la consommation (indice 106,7 en décembre 2002 et 118,39 en janvier 2009 soit + 10,95 % – source : INSEE, indice des prix à la consommation).

Si les charges de personnel et les charges à caractère général représentent respectivement en moyenne 67,74 % et 29,33 % des charges de gestion, avec une hausse de 15,16 % et de 3,95 %

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Balaruc-les-Bains (34)

entre 2003 et 2008, ce sont les autres charges qui augmentent le plus (+ 33,35 %), ainsi que les charges exceptionnelles (de 2 850 euros en 2003 à 642 313 euros en 2007, puis 838 158 euros en 2008).

Cette hausse concerne le remboursement des arrhes versées par les curistes.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Charges de personnel	9 117 512	9 509 407	10 255 062	9 488 331	9 768 925	10 499 775	15,16%
Charges à caractère général	4 135 768	4 072 704	4 276 936	4 322 823	4 246 702	4 299 174	3,95%
Autres charges	315 248	314 810	439 852	467 400	587 168	420 392	33,35%
Charges de gestion	13 568 529	13 896 922	14 971 850	14 278 554	14 602 795	15 219 341	12,17%
Charges financières	631 354	675 629	670 332	688 074	691 287	549 827	- 12,91%
Charges exceptionnelles	2 850	3 372	8 242	2 611	642 314	838 158	NS
Dotations aux amortissements	530 789	568 798	595 483	597 823	660 753	706 519	33,11%
Total	14 733 522	15 144 721	16 245 907	15 567 062	16 597 149	17 313 845	17,51%

Source : comptes de gestion

3.4.2.3- Le résultat

L'évolution du résultat de fonctionnement est favorable sur la période, avec cependant un exercice 2005 difficile. La capacité d'autofinancement progresse de 47 % entre 2003 et 2008.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Produits des services et du domaine	15 743 521	15 463 481	16 103 007	16 661 945	18 344 289	18 770 767
Produits issus de la fiscalité & Subventions d'exploitation						
Autres recettes	61 370	50 716	43 500	42 233	36 107	47 039
Produits de gestion	15 804 891	15 514 198	16 146 508	16 704 179	18 380 397	18 817 806
Charges de personnel	9 117 512	9 509 407	10 255 062	9 488 331	9 768 925	10 499 775
Charges à caractère général	4 135 768	4 072 704	4 276 936	4 322 823	4 246 702	4 299 174
Autres charges	315 248	314 810	439 852	467 400	587 168	420 392
Charges de gestion	13 568 529	13 896 922	14 971 850	14 278 554	14 602 795	15 219 341
Excédent brut de fonctionnement	2 236 362	1 617 276	1 174 658	2 425 624	3 777 602	3 598 465
Transferts de charges						
Produits financiers						
Charges financières	3 781	3 657	4 821	3 073	3 518	4 244
Intérêts des emprunts	532 340	569 201	571 326	569 578	553 935	545 582
Produits exceptionnels	24 666	259 348	13 868	21 362	107 887	103 669
Charges exceptionnelles	2 850	3 372	8 242	2 611	642 314	838 158
Dotations aux Amortissements et aux Provisions	530 789	568 798	595 483	597 823	660 753	706 519
Reprises sur Amortissements et Provisions						1 239 326
Résultat de fonctionnement	1 191 268	731 595	8 653	1 273 902	2 024 969	2 846 958
Capacité d'autofinancement brute	1 722 056	1 300 393	604 136	1 871 725	2 685 723	2 314 150
Amort. du capital de la dette	894 420	874 184	897 248	1 043 272	1 111 437	1 099 626
Capacité d'autofinancement nette	827 636	426 209	-293 112	828 452	1 574 286	1 214 524

Source : comptes de gestion

3.4.2.4- Evolution du fond de roulement

Le fond de roulement de la régie s'améliore depuis 2005. Le besoin en fond de roulement suit la même évolution, avec une trésorerie qui reste à un niveau modéré. En fin d'année, il est à noter que se conjuguent les effets des délais de règlement de l'assurance maladie et le maintien à un niveau

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Balaruc-les-Bains (34)

important des charges (de personnel par exemple) alors que l'activité, et donc les recettes, est arrêtée de décembre à février.

En K€	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Fonds de roulement	311	536	149	295	491	940
Besoin en fonds de roulement	311	535	149	295	438	887
Trésorerie	0	1	0	0	53	53

Source : Comptes de gestion

3.4.2.5- Les dépenses d'investissement

La période est marquée par des dépenses d'équipement en baisse constante, avec un niveau près de cinq fois moindre en 2008 qu'en 2003. Cela traduit une volonté de maîtrise du niveau d'endettement de la régie après d'importantes opérations menées à partir de 2002. Les infrastructures et équipements n'en restent pas moins globalement anciens.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que les investissements réalisés sur les équipements actuels se limiteront aux travaux nécessaires au maintien de l'activité et à son développement, à condition que les investissements qui en découlent soient amortis d'ici 2013.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Emprunts et dettes assimilées (dont ICNE)	989 653	976 954	991 432	1 158 696	1 245 271	1 099 626
Total dépenses d'équipement	3 809 650	1 873 715	1 710 365	1 160 441	1 357 733	775 615
Dépenses réelles totales (hors ICNE)	4 704 070	2 747 898	2 607 613	2 203 714	2 469 170	1 875 241
Dépenses totales d'investissement	4 799 303	2 850 669	2 701 797	2 319 137	2 603 004	1 875 241

3.4.2.6- L'endettement

L'endettement de la régie thermale a progressé jusqu'en 2005, avant que les effets de la diminution du niveau des investissements ne se traduisent sur l'encours de la dette.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Encours de la dette au 31/12	11 491 977	11 617 794	12 300 865	11 732 593	10 621 156	9 521 530

Source : comptes de gestion

3.4.2.7- Nature des emprunts

Les emprunts contractés par la régie sont à taux fixes, pour un capital restant dû au 1^{er} janvier 2009 de 6 817 567,88 euros, et à taux variables pour un capital restant dû de 2 956 768,71 euros, soit un total de 9 774 336,59 euros. Il n'y a pas de produit structuré ou en devise autre qu'en euros parmi les éléments constitutifs de la dette de la commune (source : annexe A1.4 du compte administratif 2008).

Aucun emprunt ne présente en 2009 de durée résiduelle de remboursement supérieure à 15 ans. Parmi l'encours figurent seulement 4 emprunts dont trois à taux fixes contractés en 2001, 2002 et 2003 pour une durée de 20 ans (22 pour un). Ils représentent un capital restant dû de 3 616 532,83 euros au 1^{er} janvier 2009, soit 37 % du total de l'encours.

3.4.2.8- Des amortissements sur une durée anormalement longue

L'examen des modalités d'amortissement des immobilisations des thermes n'apparaissent pas conformes à la réglementation. Leurs montants sont anormalement faibles, et ils limitent la capacité de la régie pour le renouvellement de ses équipements.

Jusqu'à la réforme de l'instruction comptable M4 au 1^{er} janvier 2008, applicable aux services publics industriels et commerciaux, des durées d'amortissement inspirées des durées préconisées en matière fiscale étaient précisées. Avec la réforme, ces durées ne conservent qu'une valeur indicative, la règle étant depuis lors la durée réelle d'utilisation, l'assemblée délibérante étant en charge de les fixer.

Aucune délibération, antérieure ou postérieure à l'entrée en application de la nouvelle comptabilité M4, n'a été prise en la matière.

En effet, nombre d'immobilisations sont amorties sur des durées de 100 ans, d'une part sans qu'il n'y ait de références dans ladite instruction comptable pour de tels équipements, d'autre part sans rapport avec la réalité de la durée d'utilisation des biens.

Ces durées d'amortissement manifestement trop longues entraînent deux conséquences. La première entache les résultats d'exécution d'insincérité, et, d'autre part, lorsque le renouvellement du bien sera à effectuer, le SPIC ne sera pas en mesure de le financer, sans recourir à d'autres ressources telles que l'emprunt.

Le 14 janvier 2010, la commune a pris une délibération afin de déterminer des durées d'amortissement des biens selon des modalités désormais normales, en conformité avec les textes applicables.

La chambre prend également acte de l'engagement de l'ordonnateur qui indique dans sa réponse avoir entrepris un inventaire physique des immobilisations de l'établissement thermal en vue d'un apurement de la situation, en liaison avec les services de la trésorerie.

3.4.3- Le personnel des thermes

3.4.3.1- Les effectifs

La régie des thermes a un effectif de 281 agents au 31 décembre 2008, dont 16 % de fonctionnaires de la fonction publique territoriale (agents de la commune). Depuis 2005, la baisse du nombre d'agents est significative, - 20,84 % globalement, et même - 37,77 % pour les personnels à statut public.

Les emplois se répartissent entre trois secteurs principaux : administratif, technique, et soins.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Balaruc-les-Bains (34)

Effectifs (comptes administratifs)	au 31/12/2008			au 31/12/2007			au 31/12/2006			au 31/12/2005		
	Privé	Public	Total									
Emploi												
SECTEURS ADMINISTRATIFS												
Direction	1	1	2	3		3	2		2	2		2
Standard / courrier											1	1
Service clientèle	2		2	2		2	2		2	2	1	3
Réservation	4		4	4		4	4		4	4	3	7
Accueil	8	7	15	8	6	14	7	7	14	9	7	16
Ressources Humaines / Planning	6	1	7	7	3	10	7	3	10	6	3	9
Comptabilité / Finances	5	3	8	5	3	8	5	3	8	5	3	8
Informatique	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Communication / Promotion / Animation	10		10	7		7	8		8	7		7
Laboratoire	4		4	4		4	4		4	4		4
Syndicat											1	1
SECTEURS TECHNIQUES												
Administratif	2	2	4	2	2	4	2	2	4	2	2	4
Climat. -Chaufferie-GTC-Régulation	5		5	5		5	5		5	5	7	12
Exploitation / Atelier	9	11	20	7	12	19	7	13	20	6	8	14
Usine à boue	2		2	2		2	2		2	2		2
SECTEURS DES SOINS												
Coordinateur General des Soins / Resp. de Soins	3	3	6	6	3	9	6	3	9	1	1	2
Kinés	15		15	13		13	18		18	22		22
Infirmières	4		4	5		5	5		5	5		5
Agents thermaux	126	11	137	127	14	141	139	18	157	160	32	192
Linge	1	2	3	1	3	4	2	3	5	2	1	3
Chauffeurs navette thermale				2		2	2		2	2		2
Secteur Entretien / Hygiène	27	2	29	25	2	27	24	2	26	34	1	35
Médecin Vacataire	1		1	1		1	1		1	1		1
Affectation diverse								1	1			
Total	236	45	281	237	50	287	253	57	310	282	73	355

Force est de constater que cette diminution des effectifs ne se traduit pas par une baisse des dépenses de personnels de même ampleur, celle-ci se limitant à 4,74 % entre 2005 et 2007, et augmentant même à nouveau en 2008 (+ 7,5 % par rapport à 2007).

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique avoir de plus en plus recours à des emplois du type contrats à durée déterminée (CDD), plus particulièrement dans le secteur « soins », avec par conséquent un effet sur les dépenses de personnel.

3.4.3.2- Le statut des personnels des thermes

Un agent exerçant son activité professionnelle au sein de la régie thermale relève aujourd'hui soit du statut de la fonction publique territoriale, soit possède un contrat à durée indéterminée intermittent (CDII), soit est, selon les termes de la délibération du 2 février 1993, soumis au statut de droit privé du personnel affecté à un service public industriel et commercial avec le bénéfice des dispositions applicables du code du travail.

Dans les faits, et au moins jusqu'en 2003, à l'exception des agents titulaires de la fonction publique territoriale, de nombreux agents ont exercé une activité sans aucun contrat de travail.

Cette situation fait peser un risque important tant sur la collectivité que sur les personnels concernés, que ce soit au regard des conséquences en matière de droit du travail, sur la légalité des rémunérations versées par l'établissement par l'intermédiaire du comptable public, sur les cotisations versées auprès des divers organismes sociaux, ou encore en matière d'accidents du travail.

3.4.3.2.1- Une situation déjà ancienne

La particularité de l'activité thermale sur le site de Balaruc-les-Bains réside dans sa saisonnalité, avec une période limitée d'ouverture des thermes supérieure à 9 mois, de mars à décembre (en 2010, du 1^{er} mars au 11 décembre pour l'établissement Athéna, du 29 mars au 4 décembre pour Les Hespérides).

Pendant de nombreuses années, les salariés non titulaires de la fonction publique territoriale ont travaillé selon des modalités qui seraient assimilables à un contrat à durée déterminée saisonnier, possibilité prévue dans la convention collective du thermalisme datée du 10 septembre 1999, ces mêmes personnes reprenant leur activité d'une année sur l'autre.

Or, aucun contrat de travail n'a jamais été signé entre l'employé et l'employeur, la régie thermale.

En outre, la convention collective nationale du thermalisme ne s'applique pas à la régie thermale à seule autonomie financière, mais aux « *sociétés de droit privé à but lucratif exploitantes des établissements thermaux* ». Les agents concernés de la régie thermale ne pouvaient donc pas disposer de tels contrats.

Enfin, la durée de la saison thermale à Balaruc-les-Bains, et donc la période de travail des salariés, est supérieure à 8 mois, plafond s'appliquant aux contrats à durée déterminée saisonniers selon une circulaire ministérielle du 27 juin 1978.

Jusqu'en 1997, les salariés « saisonniers » n'étaient indemnisés que pour des épisodes de chômage survenant lors de leurs périodes habituelles de travail. Le reste de l'année, lors de l'intersaison, ils ne bénéficiaient d'aucune indemnisation au titre du chômage.

Des négociations ont alors été engagées en vue d'un accord d'entreprise portant sur l'aménagement et la durée de travail et sur un type de contrat de travail entre la direction de la régie et les employés en situation précaire.

Mais de nouvelles dispositions ont été introduites par l'UNEDIC en 1997. Les « saisonniers », désormais indemnisés en intersaison, reçoivent une allocation à taux réduit. Ainsi, un « saisonnier » travaillant en moyenne les trois quarts de l'année n'a droit, le reste du temps, qu'aux trois quarts de l'allocation calculée pour les chômeurs classiques.

Cette nouvelle disposition, pénalisante aux yeux des personnels, a eu pour effet l'interruption de la négociation sur la détermination d'un contrat de travail type applicable au sein de la

régie pour les salariés de droit privé. C'est ainsi que de nombreux employés de la régie thermale vont continuer à exercer une activité professionnelle pendant plusieurs années, sans contrat de travail.

L'absence de contrats de travail, au moins jusqu'en 2003, opacifie le statut réel des agents dont on ne peut déterminer avec exactitude s'ils sont des agents contractuels de droit public ou de droit privé.

3.4.3.2- Les conséquences

Les effets de cette situation sont multiples.

Tout d'abord, en l'absence de contrat, le comptable public a refusé de procéder au versement des rémunérations des salariés dans cette situation, ainsi que des charges sociales correspondantes, ce qui a conduit alors l'ordonnateur à établir un ordre de réquisition chaque fois que nécessaire.

Le comptable public a également eu recours à de multiples reprises à cette procédure de réquisition en matière de licenciement d'agents des thermes. En effet, lorsqu'il était convenu entre la commune et l'agent du versement d'une indemnité transactionnelle, outre l'absence de contrat écrit, les pièces justificatives ne comprenaient pas la décision de l'assemblée délibérante autorisant le maire à accepter la transaction (article L. 2122-21 du CGCT). Cette pratique est susceptible d'entacher les actes de nullité.

Ensuite, en raison de cette situation juridique inadaptée et non réglée en temps et en heure par la collectivité, de multiples contentieux ont été initiés entre des salariés et la direction de la régie municipale. Ainsi, en :

- 2001 : contestation du montant de l'indemnité de départ à la retraite d'un kinésithérapeute avec demande de requalification de ses contrats saisonniers ;
- 2002 : conflit social avec un protocole de sortie de grève spécifiant que les salariés et syndicats ne signeraient pas pour la saison 2003 de contrats à durée indéterminée intermittent (CDII) ou de contrats à durée déterminée saisonniers, proposés par la collectivité ;
- 2003 : requalification par la cour d'appel de Montpellier des périodes de travail successives du kinésithérapeute en contrat à durée indéterminée. Le conseil municipal décide alors de faire signer aux employés des CDII pour combler l'insécurité juridique. 137 agents refusent de signer ce type de contrat, et 105 personnes se portent finalement devant le conseil des prudhommes pour demander la requalification de leurs périodes successives de travail, instance qui se déclare incompétente en 2005 au profit du tribunal administratif ;
- 2005 : 71 agents se portent alors malgré tout devant la cour d'appel de Montpellier en demandant la requalification de leurs périodes successives de travail en CDI à temps plein, l'arrêt du 16 novembre le leur accordant.

Dans le cadre de demandes annexes, la cour d'appel condamne les thermes pour licenciement abusif dans 4 dossiers.

Afin d'éviter d'autres contentieux avec les saisonniers ayant signé un CDII, il a été versé en 2006 à 140 d'entre eux, dans un cadre transactionnel, une indemnité correspondant à un mois de salaire.

La possibilité pour une personne publique de régler, en application de l'article 2044 du code civil, les litiges nés ou à naître par la voie de la transaction, est reconnue par la jurisprudence de longue date (CE 17 mars 1893 compagnies Nord, Est c/Ministre de la guerre par exemple).

L'article L. 2122-21 du CGCT précise par ailleurs que le maire, sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat, est chargé d'exécuter les décisions

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Balaruc-les-Bains (34)

du conseil municipal et, en particulier « ... de passer les actes de vente, ..., transaction, lorsque ces actes ont été autorisés conformément aux dispositions du présent code ». L'arrêt du Conseil d'Etat du 11 septembre 2006 commune de Théoule rappelle que le conseil municipal doit se prononcer tant sur le principe même de la conclusion d'une transaction que sur l'ensemble des concessions réciproques, sous peine de nullité de l'acte.

L'article R. 2221-72 du CGCT, applicable aux régies dotées de la seule autonomie financière prévoit également que « *Le conseil municipal, après avis du conseil d'exploitation et dans les conditions prévues par les statuts : ... 2° Autorise le maire à tenter ou soutenir les actions judiciaires, à accepter les transactions* ». Cette disposition est d'ailleurs reprise dans l'article 17 du règlement intérieur de la régie en date du 27 septembre 1995 (enregistré en préfecture le 20 février 1996).

En l'espèce, les protocoles transactionnels visant à verser une indemnité correspondant à un mois de salaire à 140 salariés n'ont fait l'objet d'aucune délibération ni d'avis du conseil d'exploitation, et sont donc entachés de nullité. De plus, les protocoles transactionnels ont été signés par le directeur des thermes, sans délégation.

Le comptable public a d'ailleurs eu recours à la procédure de réquisition pour procéder au paiement des mandats correspondants, à hauteur de 207 833,92 euros.

De la même manière, le comptable public a utilisé à de multiples reprises cette procédure de réquisition en matière de licenciement d'agents des thermes.

En effet, lorsqu'il était convenu entre la commune et l'agent du versement d'une indemnité transactionnelle, outre l'absence de contrat écrit, les pièces justificatives ne comprenaient pas la décision de l'assemblée délibérante autorisant le maire à accepter la transaction (article L. 2122-21 du CGCT). Cette pratique entache lesdits actes de nullité.

Ces contentieux successifs ont représenté jusqu'à présent, pour le budget de la commune, une charge d'un montant global de 634 816,04 euros.

kinésithérapeute	3 380,00
71 plaignants	189 292,15
4 licenciements abusifs	232 318,22
transactions	207 833,92
instance individuelle	1 991,75
Total	634 816,04

A la fin de l'année 2009, 20 salariés n'avaient toujours pas de contrat de travail, les régularisations étant négociées individuellement et parallèlement à l'accord d'entreprise en cours d'élaboration.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique qu'il n'y a plus qu'un seul agent sans contrat. La commune s'est par ailleurs rapprochée du cabinet juridique Fidal pour mettre en œuvre un accord d'entreprise et elle indique qu'une réflexion est en cours pour faire évoluer les statuts de l'établissement thermal, pour une transformation en société d'économie mixte (SEM) ou société publique locale (SPL).

A ce jour, une affaire reste pendante avec un recours devant la cour de cassation de la commune à l'encontre d'un arrêt de la cour d'appel de Montpellier ayant octroyé à un salarié 16 000 euros pour licenciement dépourvu de cause réelle et 30 520,27 euros à titre de rappel de salaires, ainsi que le remboursement à l'ASSEDIC des allocations versées. Le pourvoi n'étant pas suspensif, ces sommes ont été versées, portant le coût total pour la commune de ces contentieux à 681 336,31 euros.

L'ensemble de ces contentieux met en lumière le statut juridique inadapté de la régie des thermes (salariés de droit public et de droit privé dont le régime n'entre pas dans le cadre de la convention collective du secteur d'activité), le recours à des salariés sans contrat de travail, la signature

de transactions en dehors du cadre légal et l'appréciation floue portée sur le contrat de travail à durée indéterminée intermittent.

Il ne ressort pas de l'instruction que la régie et la commune de Balaruc-les-Bains se soient entourées des avis compétents nécessaires pour régler ces différends de façon régulière et définitive.

3.4.3.2.3- D'autres contentieux ou risques pouvant s'avérer coûteux pour la collectivité

La commune a passé en 2009 des provisions pour risques relatifs à d'autres contentieux. Les plus conséquents représentent un montant total de 1 313 160,28 euros, et ils concernent le budget de la régie thermale :

- M. X..., ancien directeur des thermes, a été licencié une première fois le 12 décembre 2002 pour insuffisance professionnelle. Cette décision a été annulée par le tribunal administratif, puis il a été licencié une seconde fois pour faute le 18 mars 2003, le TA suspendant alors la décision jusqu'à la fin de son contrat, soit le 31 janvier 2004. L'intéressé a introduit une réclamation indemnitaire à hauteur de 48 186,17 € le 15 décembre 2009.

- Mme Y..., directrice des thermes recrutée le 1^{er} septembre 2007, a fait l'objet d'un licenciement pour insuffisance professionnelle notifié le 22 avril 2009. Elle a introduit un recours en référé pour sa réintégration, et elle a été déboutée par une ordonnance du tribunal administratif du 7 juillet 2009. Un recours reste en instance sur le fond, et l'intéressée a fait une réclamation préalable au titre des dommages et intérêts à hauteur de 154 357,31 euros.

- La société Cantoriel a introduit deux recours contre deux titres émis le 29 janvier 2009 par la commune suite à la résolution d'un marché informatique (ressources humaines de la régie). La société réclame l'annulation des titres et se prévaut dans sa requête du dépôt d'une réclamation préalable de 642 640,80 € HT se décomposant en 302 640,80 € HT au titre du solde des frais engagés en pure perte pour l'exécution du marché avec les intérêts moratoires assortis, et en 340 000 € HT au titre du préjudice commercial assortis des intérêts.

- Le tribunal administratif a rejeté le 10 juin 2009 le recours de la commune visant à ne pas payer les cotisations de taxe professionnelle pour la blanchisserie au titre des années 2006 à 2008, pour un montant de 467 976 €.

Enfin, la régie thermale semble s'exposer aux dispositions combinées des articles 206-1 et 1654 du code général des impôts (CGI), ainsi que de l'article 165 de l'annexe IV à ce code, qui précisent qu'une régie communale dotée de l'autonomie financière est redevable de l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun lorsqu'elle se livre à des opérations ou à une exploitation de caractère lucratif.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique qu'un protocole transactionnel a fait l'objet d'une délibération le 27 mai 2010, venant ainsi clore le premier litige évoqué. Il précise également que le changement de statut de la régie thermale prévu à terme conduira l'établissement thermal à être de facto redevable de l'impôt sur les sociétés.

3.4.3.2.4- Les agents titulaires de la fonction publique territoriale

La situation des agents titulaires de la fonction publique territoriale exerçant leur activité professionnelle pour le compte de la régie thermale (50 personnes au 1^{er} janvier 2008) présente également des anomalies au regard notamment des dispositions prévues par les textes sur le statut des agents de la fonction publique territoriale :

- une convention de mise à disposition des agents de la commune auprès de la régie en date du 22 avril 1993 prévoit notamment le remboursement des rémunérations versées et le principe d'un rapport annuel sur l'activité de ces agents avec une proposition de notation. Elle ne semble pas avoir fait

l'objet d'une actualisation depuis lors et il y a une absence de décision individuelle d'affectation faisant suite à une délibération du conseil municipal pour les recrutements nouveaux intervenus depuis ;

- l'évaluation annuelle individuelle selon les modalités prévues par les textes sur le statut des agents de la fonction publique territoriale (loi n°84-53 du 26 janvier 1984) n'est pas effective ;
- la clause de la convention sur l'établissement d'un rapport annuel d'activité n'est pas respectée.

La commune, ainsi que la direction de la régie thermale, doivent donc s'attacher à régulariser la situation des agents titulaires mis à disposition des thermes.

L'objectif de la collectivité est de passer du statut de régie municipale à simple autonomie financière à celui de SEML, à compter du 1^{er} janvier 2011.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique qu'avec la publication au journal officiel du 29 mai 2010 de la loi sur les sociétés publiques locales, la transformation des thermes en SPL est également possible.

La chambre rappelle que l'évolution souhaitée du statut de la régie thermale doit en tout état de cause se faire dans le cadre des dispositions légales et réglementaires applicables.

3.4.4- Une activité soumise aux aléas conjoncturels, un bâti et des modalités d'application des boues à faire évoluer

Le niveau d'activité des thermes de Balaruc-les-Bains, et plus particulièrement l'indicateur « fréquentation », tout comme pour les autres structures de même nature en France, se présente comme une donnée pouvant varier de façon substantielle d'une saison à l'autre. Certains facteurs ayant un effet direct sur la venue des curistes sont difficilement maîtrisables par l'équipe de direction de la régie, car ils dépendent essentiellement de l'environnement extérieur.

C'est le cas par exemple de l'évolution des prescriptions de cures par les praticiens, ou encore des modalités de leur prise en charge par l'assurance maladie.

La continuité au moins à son niveau actuel de la prise en charge par l'assurance maladie du coût des cures thermales n'est pas assurée, un amendement à la loi de financement de la Sécurité sociale visant à faire passer le remboursement des soins thermaux de 65 à 35 % ayant déjà été soumis au parlement en octobre 2008. L'éventualité d'une diminution à terme du niveau de remboursement des cures n'est pas totalement à écarter, d'autant que cela peut se compléter avec une absence de revalorisation du forfait thermal. Ce fut par exemple le cas pendant 4 ans entre la convention nationale thermale conclue le 13 septembre 2002 et l'avenant introduit par l'arrêté du 1^{er} août 2006, qui a accordé une hausse de 4 % à cette date et de 2 % au 1^{er} février 2007.

Plus spécifique à la régie thermale de Balaruc-les-Bains, le bâti, et plus particulièrement les thermes Athéna, mais c'est également vrai dans une moindre mesure pour les Hespérides, a vieilli. Les conditions de travail, tout comme l'accueil des curistes, apparaissent dégradés, à l'exception du secteur de phlébologie dont les travaux préalables à sa mise en service se sont achevés début 2008.

Cette vétusté n'influe pas seulement sur l'attractivité du site auprès des curistes, elle a un impact sur les conditions de travail des agents du site Athéna.

Lié pour partie au processus d'application des boues mais aussi à l'état des infrastructures et du bâti, le nombre d'accidents du travail constatés est très significatif, comme le mentionnait le comité d'hygiène et de sécurité (CHSCT) du 20 avril 2006, et cela a aussi un impact sur les charges de l'établissement thermal.

TABLEAU COMPARATIF DES INDICATEURS DE RISQUE - Année 2005 -
(Taux de Fréquence et Taux de Gravité)

Taux de l'Établissement Thermal de Balaruc-Les-Bains	Taux nationaux des activités soins et services	Taux nationaux des administrations locales, territoriales et hospitalières	Taux nationaux des établissements de soins privés	Taux nationaux toutes activités
- TF : 92 - TG : 2,25	- TF : 31,3 - TG : 1,64	- TF : 19,9 - TG : 0,77	- TF : 16,34 - TG : 0,98	- TF : 26,9 - TG : 1,31

TF : Taux de Fréquence = nombre des AT avec arrêt / heures travaillées x 1 000 000
 TG : Taux de Gravité = nombre de journées perdues / heures travaillées x 1 000

En 2005 il apparaît clairement que tant la fréquence que la gravité des accidents du travail recensés au sein de l'établissement thermal sont nettement supérieures aux taux nationaux, aussi bien par rapport au secteur « soins et services », qu'aux secteurs « établissements de soins privés » ou « toutes activités ».

En 2007, le CHSCT (compte rendu du 4 octobre 2007) relevait ainsi que « *la moitié des accidents du travail est liée à la manutention et 35 % des déclarations à des chutes* » et que « *c'est au service de la boue que les accidents du travail sont encore les plus fréquents (50 %)* ».

Sur la période 2006 à 2008, ce sont en moyenne 191 jours de travail par mois qui sont perdus pour cause d'accident du travail, soit l'équivalent de 9 à 10 agents à temps plein.

Le compte rendu de la réunion du comité d'établissement du 26 juillet 2007 retrace le bilan de l'absentéisme et confirme ce constat, en apportant la précision sur le coût direct : « *... Il y a en moyenne 9 agents absents / mois pour accident du travail, soit 196 jours d'absence / mois (période jusqu'à juillet 2007). Le coût direct des accidents du travail représente ainsi pour 2006 162 000 €, ce qui correspond à 2 500 jours d'arrêt* ».

Dans le compte rendu du 31 janvier 2006, le maire indiquait pour sa part que « *le taux (de cotisation pour l'assurance accidents du travail) d'accident du travail pour 2006 passe de 3,52 à 4,06, ce qui représente un coût d'environ 210 000 € pour les cotisations et le double en coût indirect* ».

Le CHSCT relevait enfin le 30 avril 2008 que « *les coûts des accidents de travail s'élèvent, cette année, à 821 000 euros* ».

3.4.5- Une connaissance du coût de l'activité thermale insuffisante

Sur la période, les débats d'orientation budgétaire, tant sur le budget de la commune que sur le budget de la régie thermique, montrent que des actions ont été initiées afin d'essayer d'améliorer la situation financière des thermes, tout particulièrement en 2005, année qui a connu à la fois une baisse de fréquentation, un conflit social, et l'effet du gel des forfaits thermaux.

Elles ont par exemple porté sur une limitation des dépenses d'équipements et sur la mise en place d'une organisation du travail visant par exemple à augmenter le nombre de curistes pris en charge par chaque agent thermal.

Toutefois, ces mesures ont été prises sans que la direction ne soit en véritable capacité de connaître le coût de l'activité thermique, que ce soit sur le site Athéna ou les Hespérides.

En effet, aucune véritable comptabilité analytique n'est mise en œuvre, et la décomposition des moyens consacrés à l'accueil et au traitement des curistes, les salaires, l'énergie et les fluides, les charges d'infrastructures, en matières premières, de logistique et autres postes est inconnue.

Bien qu'un suivi mensuel des soins et forfaits valorisés (rhumatologie, phlébologie, les deux soins complémentaires) ainsi qu'un décompte du nombre d'heures par agent soient réalisés avec l'aide d'un tableur, et qu'un bilan annuel du service technique soit en parallèle effectué, les données recueillies restent assez parcellaires. Les modalités de leur collecte ne sont pas documentées, sont hétérogènes, et sans indicateur.

Une approche analytique complète est absolument nécessaire afin que la direction puisse ainsi évaluer et déterminer précisément la stratégie et les axes à suivre dans le but d'optimiser l'allocation de ses moyens et d'adapter ses équipements.

Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que le changement de statut de l'établissement thermal permettra de disposer, avec la mise en place d'une comptabilité commerciale, d'un outil de gestion analytique permettant d'en optimiser la gestion.

3.4.6- Une stratégie de diversification peu préparée

3.4.6.1- Le centre thermo-ludique

La commune a décidé, par délibération du conseil municipal en date du 22 novembre 2005, de lancer la construction d'une « unité de remise en forme complémentaire » ou centre thermo-ludique, à proximité immédiate du site des Hespérides, avec l'objectif d'offrir aux accompagnants des curistes différents soins : massages, douches aux jets, solarium, et des bassins en extérieur avec jet, avec utilisation de l'eau thermale.

Ainsi, lors de cette séance, le conseil municipal accepte de lancer une procédure de mise en concurrence selon la procédure du concours prévue à l'article 74 du code des marchés publics, de prendre acte qu'il sera procédé lors de la prochaine séance du conseil municipal à l'élection des membres du jury de concours conformément à l'article 22 du code des marchés publics, de fixer les conditions de dépôt des listes pour procéder à l'élection du jury de concours, et d'autoriser monsieur le maire ou l'adjoint délégué à signer au nom de la commune toutes les pièces nécessaires pour la réalisation du marché.

Le procès-verbal de cette même délibération contient même l'esquisse du plan du centre. Il est pour le moins étonnant que cette proposition soumise au vote des membres du conseil municipal ne fasse mention d'aucun élément financier, et qu'aucune étude d'impact ou analyse préalable n'ait été réalisée auparavant afin d'évaluer la rentabilité d'un tel projet et les conditions de son fonctionnement et de sa viabilité. Une mission d'assistance à la maîtrise d'ouvrage pour la construction d'un troisième établissement thermal a bien été confiée à la société Arpège en 2003 (acte d'engagement du 27 mars 2003 pour un montant de 44 252 €), mais elle n'a pas abouti en totalité.

Dans sa réponse, l'ancien ordonnateur indique que des études sur l'impact du thermalisme et du bien être ont cependant été réalisées par la CABT, et des rencontres ont été organisées avec les responsables d'autres stations thermales et de bien être pour aider à finaliser le projet.

La délibération du conseil municipal du 24 janvier 2006 mentionne pour la première fois un montant de 3,5 millions d'euros HT pour la réalisation du programme, sans qu'aucun document à l'appui n'ait été produit. La délibération du 30 mars 2006 majore cette somme de 500 000 euros HT de frais d'honoraires et d'études, avec un subventionnement espéré à hauteur de 65 % (2,6 M€).

L'avis d'appel public à la concurrence pour le concours de maîtrise d'œuvre a été publié le 8 mars 2006 au BOAMP et, à l'issue de la procédure, le cabinet Tectoniques de Lyon a été retenu le 27 juillet 2006, pour un montant de 496 725,25 euros HT (source : rapport de présentation du concours de maîtrise d'œuvre).

Le marché « mission de contrôle technique » a quant à lui été confié à la société APAVE Sud et celle de « sécurité des personnes dans les établissements recevant du public » à la SOCOTEC à l'issue d'une consultation initiée le 6 novembre 2006.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Balaruc-les-Bains (34)

Le budget annexe du centre thermo-ludique est créé à compter de l'exercice 2007 par délibération du 21 décembre 2006, et le budget primitif 2007 est voté le 8 mars 2007 à hauteur de 626 000 euros en section d'investissement.

Un marché d'assistance à la maîtrise d'ouvrage est également passé avec la société Hydroconcept pour la création du centre thermo-ludique SPA. Un rapport daté du 27 mars 2007 est produit par cette société monégasque intitulé « dossier intermédiaire 1 », mais il ne comprend aucun élément financier.

Suite à l'appel public à la concurrence du 28 juin 2007 portant sur la sélection des entreprises chargées des travaux de réalisation du centre thermo-ludique, le conseil municipal, dans sa séance du 25 octobre 2007, attribue 10 des 16 lots pour un montant de 3 101 848,17 euros HT, les 6 déclarés infructueux faisant l'objet d'une nouvelle procédure. En définitive, le montant total des travaux est fixé à 4 866 848,29 euros en intégrant les lots 6 et 14 non initialement alloués.

Le subventionnement obtenu, sur la base de travaux évalués initialement à 4 millions d'euros HT, s'élève pour sa part à 1 420 000 euros (Etat fonds national de développement des territoires 200 000 euros, région 450 000 euros, département 450 000 euros, CABT 320 000 euros – source : compte rendu du conseil municipal du 13 décembre 2007 –), 580 000 euros restant à solliciter auprès de ces trois derniers financeurs, et le solde étant financé par voie d'emprunt.

En 2008, la municipalité nouvellement élue a décidé de faire procéder à une étude visant à évaluer les coûts de la poursuite du projet ou de son arrêt.

L'hypothèse de l'arrêt des travaux fait apparaître un niveau de pénalités évaluées à 2 millions d'euros.

Tableau synthétique d'évaluation du coût de l'arrêt des travaux (note du 2 avril 2008)

Natures des dépenses	Marchés signés € HT	Montants engagés € HT
TRAVAUX	4 943 480	830 963,97
Remise en état du terrain		55 000
Indemnités de pertes financières		227 851,90
HONORAIRES ARCHITECTES	496 725,25	370 118,07
Autres honoraires et frais	91 965	54 243
Subventions à restituer		122 320
TOTAL	5 532 170,2	1 659 763

Sur la base d'un bilan coûts-avantages et au regard du programme fonctionnel des besoins, de l'étude et de l'analyse de l'équipe de maîtrise d'œuvre (documents non produits lors de l'instruction), le conseil municipal, dans une séance du 25 septembre 2008, décide de procéder à la création de 12 cabines de soins supplémentaires par édification d'un étage de plus situé sur le bâtiment abritant l'espace SPA pour une superficie de 240 m², avec les circulations entre les différentes ailes de cet équipement et ce nouvel étage.

Des marchés complémentaires et des avenants sont alors passés (délibérations des 25 septembre 2008, 30 octobre 2008 et 29 janvier 2009), portant le montant des travaux à 5 597 430,24 euros HT (+ 15 %), et la maîtrise d'œuvre à 700 302,16 euros HT (+ 41 %), pour un total de 6 297 732,40 euros HT, en hausse de + 17,41 % par rapport aux engagements de début 2008, et de + 57,44 % par rapport à l'enveloppe soumise au vote du conseil municipal en novembre 2005.

A la fin de l'année 2008, soit de façon très tardive pour une prise de décision éclairée de l'assemblée délibérante, une mission est confiée à la société Eurospa avec pour objectifs une étude de marché et de positionnement – rapport daté du 15 janvier 2009 – et la faisabilité organisationnelle, commerciale et économique du centre thermo-ludique – rapport de présentation daté du 9 mars 2009.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Balaruc-les-Bains (34)

Ce n'est donc que lorsque les travaux sont déjà largement engagés que la commune se préoccupe des conditions de réalisation de cette opération, que ce soit sur le plan du financement, de l'organisation, du potentiel de fréquentation, des coûts de fonctionnement et des conditions d'un équilibre de l'investissement public, à ce jour non assuré.

En effet, les faiblesses relevées sont de différentes natures (source : étude de marché) :

- la proximité de la Méditerranée où il est possible, une partie de l'année, de se baigner gratuitement dans une eau à température agréable (contrairement à la Suisse, les Pyrénées, les Alpes, etc.) ;
- une situation en « cul-de-sac » qui limite la clientèle de passage ;
- pas de station de sports d'hiver, dont les clients sont consommateurs de ce type de loisirs ;
- une offre d'hébergement de court séjour peu diversifiée à proximité : un seul hôtel 3 étoiles, une résidence de type hôtelière avec appartements ;
- une image de station thermale ;
- la proximité d'autres unités de loisirs (Aqualand avec 200 000 visiteurs) et de nombreux centres de thalassothérapie et de balnéothérapie ;
- le risque de création d'une demi-douzaine de centres plus ou moins concurrents à court terme.

Il conviendrait par ailleurs d'y ajouter l'absence de bassin couvert dans le projet, ce qui constitue un inconvénient les jours de vent (tramontane), qui ne sont pas rares sur le secteur, compte tenu en particulier de la localisation du site.

En outre, l'enveloppe « maîtrise d'œuvre et travaux » de 6,3 millions d'euros ne comprend pas les dépenses d'équipement : lit flottant pour gommage / enveloppement, tables de massage, solarium, appareils d'esthétique, d'électrothérapie et les mobiliers, la salle de séminaires, le contrôle d'accès, etc. Ces dépenses sont évaluées à 210 000 euros HT dans l'étude de marché ce qui porte ainsi l'investissement à plus de 6,5 millions d'euros HT.

Le financement, tel que décrit dans l'étude de marché, repose sur l'emprunt à hauteur de 3 853 000 euros à la charge du budget communal (avec un subventionnement prévu de 2 647 000 euros).

Les subventions versées à ce jour s'élèvent concrètement à 2 265 705 euros sur un total alloué, sur la base des engagements des partenaires, de 3 297 203 euros (soit 43,7 % du montant des marchés de travaux TTC s'élevant à ce jour à 7 532 100 euros).

Subventions allouées à la construction du centre thermo-ludique (au 31 décembre 2009)

Organismes	THAU AGGLO	ETAT (FNADT)	REGION	DEPARTEMENT	AUTRES (FEDER)	TOTAL
Tranche 1 alloué	40 000,00	100 000,00	75 000,00	75 000,00		290 000,00
versé	40 000,00	100 000,00	75 000,00	75 000,00		290 000,00
Tranche 2 alloué	280 000,00	100 000,00	375 000,00	375 000,00	357 203,00	1 487 203,00
versé	280 000,00	80 000,00	375 000,00	375 000,00	357 203,00	1 467 203,00
Tranche 3 alloué	280 000,00		150 000,00	450 000,00		880 000,00
versé	148 400,00		0,00	360 102,00		508 502,00
Tranche 4 alloué	240 000,00	100 000,00	300 000,00			640 000,00
versé	0,00	0,00	0,00			
TOTAL ALLOUE	840 000,00	300 000,00	900 000,00	900 000,00	357 203,00	3 297 203,00
versé au 31.12.09	468 400,00	180 000,00	450 000,00	810 102,00	357 203,00	2 265 705,00
Reste à verser	371 600,00	120 000,00	450 000,00	89 898,00	0,00	1 031 498,00

Source : commune

L'étude de marché Eurospa, en prenant une hypothèse haute pour les tarifs des prestations, prévoit un résultat brut positif à un horizon N+3. Cela suppose ainsi que la clientèle cible soit disposée à payer des prestations qui ne sont pas forcément celles que serait prête à supporter la clientèle des curistes, attachée à des services pris en charge par l'assurance maladie.

Enfin, sur le plan du statut juridique, le conseil municipal du 24 septembre 2009 a retenu l'option de création d'une société d'économie mixte locale à compter du 1^{er} janvier 2010, la SEMEBE (Société d'économie mixte d'exploitation du centre de bien être).

Son objet réside dans la gestion et le développement du centre thermo-ludique en vue du développement économique et touristique du bassin de Thau. La SEM a pour objet accessoire de commercialiser des produits de soins à base d'eau et de boue thermales, et elle est signataire du bail commercial du centre thermo-ludique, qui fait partie du domaine privé de la commune.

Avec l'absence de mise en concurrence, la chambre souligne le risque juridique de cette entreprise. Si le Conseil d'Etat dans son arrêt du 5 octobre 2007 « UGC Ciné » a pu admettre que le recours à une SEM pour exploiter une salle de cinéma sans délégation de service public relevait au cas d'espèce de l'intérêt général, il n'en est pas de même, et sous réserve de l'appréciation souveraine du juge administratif, d'un centre thermo-ludique. De plus, le Conseil d'Etat n'a pas encore eu l'occasion de caractériser cette activité de thermo-ludisme.

Cette entreprise publique locale est composée de 7 actionnaires, et elle dispose d'un capital social de 37 000 € (soit 1 000 actions d'une valeur nominale 37 €) :

- la commune de Balaruc-les-Bains avec 80 % du capital social,
- 6 partenaires privés avec 20 % du capital social.

L'ouverture du centre thermo-ludique est prévue au printemps 2010, sous le nom « O'Balìa, le premier SPA thermal de Méditerranée ».

3.4.6.2- La cosmétologie

La collectivité a depuis la fin de l'année 2007 un projet de diversification liée à l'activité de la régie thermale : la cosmétologie.

Il s'agit en fait d'aboutir à ce que « *les établissements thermaux proposent à la vente une gamme de produits de soin et de bien-être à base d'eau et de boue thermique de notre station* » (magazine municipal 27 de décembre 2007). D'autres établissements thermaux français se sont lancés sur ce marché, avec pour objectif l'augmentation du chiffre d'affaires généré par l'achat de produits dérivés de la part des curistes et de leurs accompagnants.

La démarche engagée par la commune et la direction des thermes a abouti à ce jour à la production, en interne, d'un rapport, non daté, intitulé « production produits dérivés cosmétologie ». Ce document constitue une première approche générale de présentation du projet, mais il manque toujours fin décembre 2009 des éléments essentiels à l'information de l'assemblée délibérante devant se prononcer sur cette opération, tels qu'une étude de marché, des comptes d'exploitation prévisionnels, l'examen des scénarios possibles d'organisation de la production, du packaging et des points de vente, l'analyse comparative des options possibles en matière de support juridique.

Un document, non daté, mais élaboré en septembre 2009 selon la commune, et intitulé « coût de revient du projet de cosmétologie » évoque certains de ces aspects, mais il n'a pas fait l'objet d'une information du conseil municipal.

L'opération repose également, tout comme le centre thermo-ludique, sur une augmentation du profil traditionnel des curistes de Balaruc-les-Bains, à savoir une clientèle plus aisée.

Cette cible constitue à ce jour un objectif dont l'atteinte est pleine d'incertitudes, l'enquête de conjoncture réalisée par l'office de tourisme en 2009 (compte rendu de l'assemblée générale du 5 juin 2009, rapport d'activité 2008) relevant notamment, s'agissant de la clientèle :

- une propension à consommer toujours réduite,
- des commerces et restaurants qui subissent directement ce pouvoir d'achat amoindri.

La chambre invite la collectivité à prendre toutes les dispositions nécessaires afin que les contraintes nées des règles applicables en matière de brevets, aux risques liés à la fabrication, à la production, à la distribution, à la publicité et à la vente soient parfaitement évalués et ne pèsent pas à terme sur le contribuable balarucois. Elle souligne que cette activité relève du domaine concurrentiel qui n'est offert aux collectivités publiques qu'en cas de carence avérée de l'offre privée, ce qui en l'espèce ne semble pas être le cas.

3.5- L'opération de construction d'un nouvel établissement thermal

La commune de Balaruc-les-Bains a conduit une réflexion stratégique sur l'évolution de l'activité thermale, avec pour but son intégration dans une dynamique plus large sur le plan économique, touristique et urbain, tout en développant le thermalisme de demain.

L'enjeu est important pour préserver le gisement principal de l'économie balarucoise. L'ordonnateur confirme ce point, en indiquant notamment dans sa réponse que « *les 44 000 curistes et accompagnants réalisent 60 % des nuitées touristiques locales, avec un impact global de 45 M€ (valeur ajoutée), et que 80 % du chiffre d'affaires généré par le thermalisme est redistribué sur le plan local* ».

Il a ainsi été décidé de procéder à la reconstruction de l'établissement thermal Athéna devenu « *vétuste et inadapté à une quelconque rénovation* » (bulletin municipal d'octobre 2009).

A ce stade, il est à noter que les investissements réalisés sur l'établissement Athéna lors des intersaisons, de 2002 à 2008, s'élèvent à plus de 3,1 millions d'euros (source : services techniques de la régie), et que les travaux réalisés pour la prise en charge de la phlébologie à compter de 2009 sont de plus de 230 000 euros (source : bulletin municipal d'avril 2009), et de plus de 284 000 euros d'après les données sur les marchés fournies par la commune.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Balaruc-les-Bains (34)

	2008	2009
TRAVAUX EXTENSION SECTEUR PHLEBO ATHENA		145 777,24
MO DES TRAVAUX D'EXTENSION DU SECTEUR PHLEBO ATHENA		36 875,00
CT TRAVAUX EXTENSION SECTEUR PHLEBO ATHENA		2 640,00
RENOVATION ATHENA ET CREATION ESPACE PHLEBO	99 364,11	
	284 656,35	

L'objectif, tel que rappelé dans le cahier des charges du programmiste (consultation lancée à l'été 2009 avec une remise des offres le 18 août au plus tard) est de :

- développer l'activité thermale avec une capacité d'accueil de minimum 40 000 curistes à raison de 4 000 à 4 500 curistes par jour au maximum et assurer la pérennité économique de la station ;
- diversifier les soins pour accueillir une clientèle hors prise en charge sécurité sociale ;
- améliorer les conditions d'accueil et d'accompagnement des patients ;
- garantir la qualité bactériologique des soins thermaux. En effet l'évolution des normes sanitaires ne permet pas de maintenir le processus actuel d'application de la boue ;
- assurer la rentabilité de l'équipement ;
- remplacer le bâtiment actuel dont la structure est fortement endommagée (site Athéna) ;
- offrir une prestation et des soins de qualité dans un environnement exceptionnel ;
- favoriser l'accès des personnes à mobilité réduite ;
- construire un équipement en prenant en compte les caractéristiques d'une construction Haute Qualité Environnementale ;
- développer les activités économiques locales ;
- optimiser l'ergonomie des postes de travail des agents thermaux.

La construction de ce nouvel établissement est prévue sur un terrain nu situé au bord de l'étang de Thau et face à la ville de Sète (Mont Saint Clair). Cet emplacement induit donc de fortes contraintes en termes de préservation du littoral avec une construction qui doit autant que possible s'éloigner de la rive. Ce terrain est 1,50 m en-dessous de la côte NGF (niveau général de la France), ce qui implique de prévoir impérativement un vide sanitaire ouvert ainsi qu'un plancher à 2,30 m, et qui interdit tout type d'hébergement.

Cet investissement, évalué initialement à 40 millions d'euros HT de travaux, a fait l'objet d'un plan de financement, avec un subventionnement espéré à hauteur de 80 %, ce qui serait tout à fait exceptionnel.

	MONTANT HT	%
COUT TOTAL	40 M€	
AUTOFINANCEMENT	8 M€	20 %
SUBVENTIONS		
Détail des subventions :		
DEPARTEMENT	8 M€	20 %
REGION	8 M€	20 %
CABT	8 M€	20 %
ETAT	4 M€	10 %
EUROPE	4 M€	10 %

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Balaruc-les-Bains (34)

Le calendrier prévoit une mise en service en mars 2013.

A ce jour, les étapes principales suivantes ont été conduites :

- opération de révision simplifiée du POS, devenu PLU, par délibération du 30 juillet 2009 dans le but de modifier le zonage et le règlement de la zone UB et ainsi permettre la création du nouvel établissement thermal de Balaruc-les-Bains. Le conseil municipal l'a approuvée lors de sa séance du 16 décembre 2009, après avis favorable du commissaire enquêteur et intégration des adaptations demandées par la DDE, la DDASS, la DDAF et le service départemental de l'architecture et du patrimoine ;

- conclusion de trois marchés d'études en 2009 pour plus de 180 000 euros HT.

<u>2009/3</u>	CODEF	NOUVEL ETABLISSEMENT PROCESS BOUE	71 385,00
<u>2009/06</u>	STAS DOYER	NOUVEL ETABLISSEMENT PROTOTYPE DE LIT D'APPLICATION DU PELOÏDE	30 733,00
<u>2009/12</u>	IOSIS	NOUVEL ETAB THERMAL PROGRAMMATION	79 755,00

Il convient de souligner à ce stade du projet que cette opération d'envergure pour l'avenir de la commune comporte des incertitudes de natures diverses, hors aléas liés aux travaux en eux-mêmes :

- sur le plan financier, le niveau de subventionnement espéré n'est pas atteint. De plus, l'opération nécessite le transfert des terrains de tambourin et de « beach soccer », ce qui constitue bien évidemment un cout supplémentaire ;

- sur les aménagements annexes, de voirie par exemple, qu'il faudra réaliser afin de permettre l'accès des curistes sur le site du nouveau bâtiment situé sur une pointe, dans un cul de sac (solutions de navettes, d'aires de stationnement distantes...), alors même que des travaux de voirie non négligeables ont été accomplis ces dernières années sur ces mêmes secteurs (plus de 3 millions d'euros d'investissement et de travaux de 2006 à 2008 sur l'entrée Nord de la commune, les avenues Hespérides, Pasteur et Athéna) ;

- sur le plan de la capacité d'hébergement : l'objectif est d'augmenter le nombre de curistes fréquentant les thermes, alors même que l'offre en matière d'hôtellerie en court séjour reste à ce jour limitée (cf. observation à propos du centre thermo-ludique). De plus, l'attente de la clientèle nouvellement visée (élargie aux sportifs et aux personnes plus aisées) est d'avoir une offre d'hébergement intégrée, rendue impossible par la localisation du site.

4- UNE TAXE DE SEJOUR AU RENDEMENT FAIBLE

La taxe de séjour a été instituée par la loi du 13 avril 1910 et généralisée à l'ensemble des stations classées par la loi du 24 septembre 1919. Etendu aux communes de montagne et littorales, le champ d'application de la taxe de séjour a été généralisé par la loi n°88-13 du 5 janvier 1988 aux communes désireuses de développer leur promotion touristique et par la loi du 2 février 1995 aux communes et groupements de communes qui réalisent des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels.

Les taxes de séjour et les taxes de séjour forfaitaires, qui sont codifiées aux articles L. 2333-26 à L. 2333-32, L. 2333-34 à L. 2333-37, L. 2333-39 à L. 2333-44, L. 2333-46 à L. 2333-46-1, L. 5211-21 et L. 5722-6 du code général des collectivités territoriales (repris par les articles L. 422-3 à L. 422-5 du code du tourisme) et aux articles R. 2333-43 à R. 2333-69 pour la partie réglementaire du CGCT, constituent un outil de financement de l'économie touristique locale.

La perception de cette taxe relève de l'initiative municipale, qu'il s'agisse d'une commune ou d'un groupement de communes, dans le cadre de barèmes établis par décret. La taxe de séjour permet

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Balaruc-les-Bains (34)

de financer une part des dépenses publiques nécessaires – en fonctionnement et en équipement – à l'activité touristique (accueil, promotion, animation, assainissement, traitement des déchets ménagers, embellissement de l'environnement urbain...) en évitant de faire supporter celles-ci par la seule population résidente permanente (article L. 2333-27 du CGCT).

La participation des touristes à cet effort, dans des conditions raisonnables, favorise la reconnaissance du tourisme comme élément du développement local.

La commune, en tant que station classée et bénéficiant de la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales, a créé, par une délibération en date du 15 mai 1971, une régie de recettes pour la perception de la taxe de séjour. Plus récemment, elle a délibéré le 15 juin 2001 sur la revalorisation des tarifs, pour l'ensemble des catégories d'hébergement, de la taxe de séjour prévue à l'article L. 2333-26 du code générale des collectivités territoriales. L'article R. 2333-43 dudit CGCT prévoit par ailleurs qu'un état annexe doit figurer au compte administratif pour y faire figurer les recettes procurées par la taxe de séjour et leur emploi. Cette disposition, qui résulte de la règle d'affectation de la taxe, n'est pas mise en œuvre par la commune.

En dehors de la lecture par fonctions du compte administratif, l'ordonnateur ne dispose pas d'un état récapitulatif des moyens consacrés par la commune à l'action touristique.

Le manque de transparence dans l'utilisation du produit de la taxe de séjour se retrouve également dans les termes de la délibération du 26 janvier 2005 qui indiquent que « *La création de l'office de tourisme sous forme d'EPIC entraînerait automatiquement la perte, pour la commune, de la gestion de la taxe de séjour. Il s'avère que le moment n'est pas opportun pour laisser cet outil de développement à l'EPIC, alors que la commune a besoin de l'ensemble de ses ressources pour poursuivre son développement. C'est pourquoi, en accord avec les représentants socio-professionnels, il convient de suspendre la création de l'office de tourisme sous forme d'EPIC, afin de concentrer les moyens humains et techniques à la gestion et au suivi rigoureux de la commune* ». La création d'un EPIC avait en effet été votée le 30 mars 2004.

La recette tirée de la taxe de séjour a diminué entre 2003 et 2008 de 11,4 % (source : comptes de gestion).

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
C/7362 Taxe de séjour	366 096,41	356 795,23	333 613,73	322 800,27	330 390,34	328 598,84

Sur cette période, le nombre de curistes a augmenté de plus de mille personnes, pour des séjours d'une durée de 18 à 21 jours, sans compter les accompagnants. La taxe de séjour étant notamment assise sur le nombre de personnes et de nuitées, et le tarif n'ayant pas baissé, il apparaît ainsi que la perception de la taxe par les logeurs, hôteliers, propriétaires et autres intermédiaires, et le versement du produit au receveur municipal, représentent un montant anormalement bas. Cette situation avait déjà été relevée dans le rapport d'observations définitives de la chambre du 25 novembre 2004.

La commune doit s'attacher à mettre en œuvre les dispositifs nécessaires afin de contrôler les modalités de perception de la taxe de séjour, et ne pas hésiter à appliquer les dispositifs de pénalités pour infraction prévus par l'article L. 2333-39 du CGCT, ceci afin de ne pas faire peser sur l'administré balarucois seul la couverture de charges auxquelles les non-résidents doivent également participer.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique qu'une délibération du 25 mars 2010 met à jour les modalités de perception de la taxe de séjour et rappelle l'obligation de la tenue d'un état à joindre au compte administratif avec, dès 2010, l'amélioration significative du produit de la taxe de séjour.

5- DES RELATIONS ENTRE LA COMMUNE, LA REGIE DES THERMES ET L'OFFICE DU TOURISME A CLARIFIER
--

L'office de tourisme de Balaruc-les-Bains a été créé le 5 février 1999. Son statut juridique est celui d'association soumise à TVA et régie par la loi du 1^{er} juillet 1901.

Son objet est l'accueil et l'information des balarucois, touristes et curistes, ainsi que la promotion de la station. L'article 26 des statuts précise que le financement de l'office de tourisme est assuré par les cotisations des adhérents, les subventions communales, départementales et régionales, les subventions et donations diverses, le produit de gestion des services dans le cadre de l'activité de l'office.

Le règlement intérieur, non daté, prévoit, sans que cela n'ait fait l'objet d'une délégation de la part de la commune dans la convention originale, la promotion et la commercialisation de produits touristiques incluant l'hébergement, la remise en forme, visites et promenades, l'office de tourisme étant le « *fédérateur des socio-professionnels adhérents* », reprenant ainsi l'article 1 des statuts de l'association.

Autorisation lui en a été donnée par l'arrêté préfectoral n°2002-I-3653 en date du 31 juillet 2002, et l'office souscrit une assurance pour l'exercice de cette activité. La dernière attestation est en date du 11 juin 2009.

Une convention signée avec la mairie le 9 février 1999 reconnaît l'office comme étant en charge de l'assistance de la collectivité dans le cadre de l'application de sa politique touristique et thermale.

Elle prévoit la mise à disposition d'un local entretenu et nettoyé par la commune avec prise en charge des frais d'électricité et de téléphone. L'article 3 de la convention indique également que l'ensemble du personnel de l'office est placé sous l'autorité hiérarchique du secrétaire général de la mairie, les charges relatives étant assumées par la commune, à l'exception du personnel saisonnier et permanent extra municipal.

L'avenant n°1 du 10 juillet 2000 intègre le nouveau standard téléphonique de l'office.

La convention initiale et l'avenant 1 ont une formulation très vague quant à l'assistance confiée à l'association, et ce sont en réalité les statuts de l'association et son règlement intérieur qui créent et définissent les missions de promotion et de commercialisation touristiques.

Une autre convention, passée avec la régie thermale le 10 juillet 2000, prévoit par ailleurs le remboursement des seuls frais de missions du personnel municipal qui a pour tâche de faire fonctionner l'office, à l'occasion des déplacements sur les foires et salons.

En décembre 2009, l'effectif de l'office de tourisme comprend six agents des thermes en CDI temps plein et un fonctionnaire territorial.

L'examen de l'état des charges de personnels de la ville entre le budget principal et le budget annexe justifiant le solde du compte 6215 de l'exercice 2008 du budget des thermes (68 551 euros) montre :

- la compensation effectuée entre la rémunération de certains agents de la commune exerçant une partie de leur activité au sein de la régie, facturée à la régie, et la rémunération d'agents de la régie travaillant une partie de leur temps en dehors de la régie, et facturée à la commune ;
- parmi ces derniers, 6 personnes travaillent à l'association « office de tourisme » (à 30 % pour 5 d'entre elles et à 50 % pour un agent), le septième agent, fonctionnaire de la commune, est payé par la régie contre remboursement à hauteur de 70 %, sans arrêté de mise à disposition ;

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Balaruc-les-Bains (34)

- un agent, salarié de la régie thermale et disposant d'un CDI de droit privé, exerce une activité à temps plein de responsable du service hygiène et restauration de la ville sous l'autorité hiérarchique directe de la directrice générale des services de la commune, et sa rémunération fait l'objet d'un remboursement de la commune à la régie. La chambre s'interroge sur les raisons et les modalités de recours à un salarié de droit privé en CDI rémunéré par la régie pour exercer une mission à temps plein pour le compte de la commune, en lieu et place d'un agent titulaire de la fonction publique territoriale.

Ainsi, seul ce document, validé par le maire, définit une quotité de rémunération assise sur le temps de travail consacré par chacun à l'activité thermale et à son développement.

VILLE	Service	Agents	Base	%	Montant
	DGS	H.....	23 466	50	13 493
	DGAS	P....	16 376	40	7 532
	DRH (service)	K. et d'autres agents	136 233	20	31 333
	Com.	L.....	45 592	30	13 677
	Juridique	G.....	50 879	30	15 263
	Courrier	M.....	34 550	50	19 866
	Mécanique	D....	26 593	5	1 345
	OTSI	A.....	38 014	70	26 610
	S/TOTAL				129 119
	Animation	I.....	32 778	50	16 389
	Animation	S.....	30 230	50	15 115
	Informatique	J.....	53 184	67	35 633
	Téléphonie	JM....	43 321	42	18 195
	Total dû par les Thermes				214 451

De la même manière, en l'absence de délibération du conseil municipal et de convention, seul le tableau qui suit, validé par le maire, fixe un pourcentage de rémunération à la charge de la commune, fonction du temps de travail consacré par chacun aux activités des services municipaux et de l'office de tourisme.

THERMES	Service	Agents	Base	%	Montant
	Corn.	A.....	29 000	50	14 500
	Hygiène	J.....	45 450	100	45 450
	Animation	P.....	54 000	50	27 000
	OTSI	Q.....	49 000	30	14 700
	OTSI	M.....	27 200	30	8 160
	OTSI	R.....	28 600	30	8 580
	OTSI	S.....	28 650	30	8 595
	OTSI	T.....	36 600	30	10 980
	OTSI	U.....	26 450	50	7 935
	Total dû par la Ville				145 900

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Balaruc-les-Bains (34)

La chambre s'interroge sur les niveaux de rémunération servant de fondement à ces quotités de rémunération.

En outre, fin 2009, la situation juridique de ces personnels n'est toujours pas satisfaisante. En effet, tant le décret n° 89-233 du 17 avril 1989 que le décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 l'abrogeant organisent les modalités de la mise à disposition des fonctionnaires territoriaux en imposant notamment la formalisation de convention. Ce dernier décret modifie la réglementation en décrivant les nouvelles dispositions relatives à la mise à disposition introduites, dans les articles 61 et 62 de la loi n° 84-53 portant dispositions statutaires relative à la fonction publique territoriale, par la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique.

Les modifications apportées sont :

- la nécessité de conclure une convention pour toutes les mises à disposition et précise les conditions applicables ;
- le remboursement par l'organisme d'accueil à la collectivité territoriale de la rémunération du fonctionnaire mis à disposition (sauf délibération de l'assemblée délibérante) ;
- la durée de la mise à disposition reste fixée à trois années et peut être renouvelée, (article 5) et les règles régissant la fin de la mise à disposition (article 7).

Par ailleurs, les agents publics sous contrat à durée déterminée sont a priori exclus du régime de la mise à disposition. Les agents publics sous contrat à durée indéterminée de la fonction publique territoriale ne peuvent être mis à disposition que d'organismes publics et non privés, excluant ainsi les associations (article 35-1 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale (modifié par le décret n° 2007-1829 du 24 décembre 2007 - art.18).

Ainsi, force est de constater que les conventions passées, tant entre la commune et l'office de tourisme qu'entre la régie thermale et ce même office ne respectent pas les réglementations applicables au personnel.

Aucune valorisation n'est par ailleurs réalisée s'agissant de l'utilisation des locaux, propriété de la commune, de leur nettoyage, de la prise en charge des factures de téléphone et de l'électricité.

Les bilans et comptes de résultat des années 2004 à 2008 de l'association, transmis par la commune, montrent que le résultat est multiplié par trois sur la période, avec des liquidités et un solde de compte sur livret en hausse constante.

	2008	2007	2006	2005	2004
Total des produits	226 626	255 389	238 859	259 022	243 890
Total des charges	177 881	225 431	230 259	238 021	228 752
Résultat	48 745	29 958	8 600	21 002	15 138
Total bilanciel	253 078	208 165	174 021	220 747	166 376

Au vu des résultats comptables de l'association, la commune aurait pu adapter le niveau de son aide qui comprend la prise en charge de dépenses de fonctionnement (nettoyage, téléphone, électricité, eau, entretien), ainsi que la mise à disposition de locaux et de personnels.

La commune a pris la décision de procéder à la transformation de l'office de tourisme en établissement public industriel et commercial, avec prise d'effet au 1^{er} janvier 2010 (conseil municipal du 19 novembre 2009). Les statuts, la convention avec la commune sur l'occupation du local dénommé « pavillon Sévigné », ainsi que l'information de l'assemblée délibérante sur la mise à disposition de personnel ont en parallèle été arrêtés en conséquence.

La situation des agents des thermes en CDI reste cependant encore à régler par la voie d'une convention de mise à disposition.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique avoir entrepris les démarches nécessaires afin de régulariser les situations, la création de l'EPIC office de tourisme au 1^{er} janvier 2010 en étant un des moyens. Ce point est confirmé par le directeur de l'EPIC qui précise également qu'il a été procédé à la signature de conventions entre la commune et l'office.

6- LA SITUATION DE « PORT SUTTEL »

Le précédent rapport de la chambre régionale des comptes relevait le statut incertain des zones de mouillage pour bateaux de plaisance situées sur l'étang de Thau, endroit dénommé Port Suttel. Deux associations, l'Association Pêcheurs Plaisanciers Balarucois (APPB), et l'Association Sportive Balaruc-les-Bains Voile Régate (ASBB) sont titulaires d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine maritime.

Une délibération en date du 17 octobre 2002 actait déjà le principe de la création d'un port maritime de plaisance sur la commune de Balaruc-les-Bains. La séance du 22 décembre 2005 lançait l'instruction du dossier de création du port de plaisance sur la commune de Balaruc-les-Bains et la demande de transfert de l'Etat à la commune de la gestion du domaine public maritime. Enfin, le 30 juillet 2009, ce dossier était relancé et le conseil municipal examinait à nouveau la demande d'autorisation d'occupation temporaire (AOT) du domaine public maritime, mais cette fois avec le souhait de réaliser des aménagements légers et de clarifier la situation du « Port » et des deux associations qui en assurent l'entretien et la gestion, associations qui se verraient déléguer conventionnellement l'AOT.

Plus de sept années après la prise de décision de se conforter aux règles d'occupation du domaine maritime, la situation du lieu-dit « Port Suttel » n'est toujours pas entièrement réglée, que ce soit sur le plan juridique, de la préservation de l'environnement, ou des conditions dans lesquelles l'amarrage des bateaux, leur stationnement, l'entretien des infrastructures et la préservation de l'environnement (problème de pollution) sont effectuées. Confier l'autorisation d'occupation temporaire du domaine maritime à des associations ne semble en effet pas présenter un niveau élevé de garanties face à des aléas de type environnemental notamment.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique prendre acte de l'observation de la chambre et avoir engagé les démarches visant à obtenir dans un premier temps une autorisation d'occupation temporaire du domaine public maritime.

7- L'AMENAGEMENT DU QUARTIER DES BAS FOURNEAUX

Par délibération en date du 24 juillet 2003, la commune a décidé de confier à la SA d'équipement du littoral de Thau (SAEM ELIT), société d'économie mixte locale, l'étude et la réalisation de l'aménagement du quartier des Bas-Fourneaux avec pour objectifs la gestion qualitative et quantitative de cet espace et le rapprochement des dispositions de la loi SRU en matière de logements locatifs sociaux (37 logements sociaux prévus). L'opération comprenait la construction de 11 lots de logements.

La convention publique d'aménagement multi-sites du quartier des Bas-Fourneaux a été signée le 30 juillet 2003 et transmise aux services de la préfecture le 5 août 2003.

L'examen de cette convention et des comptes rendus annuels révèle des dysfonctionnements et anomalies divers dans la conduite de cette opération, non sans conséquences pour les finances et la trésorerie de la commune :

- Le plan de trésorerie et le bilan prévisionnel actualisé au 31 décembre 2007 figurant au compte rendu annuel à la collectivité 2007 (CRAC) font apparaître un montant de 400 000 euros devant être versé à la commune en 2008, au lieu de la somme de 480 000 euros prévue dans le CRAC

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Balaruc-les-Bains (34)

précédent, en raison de travaux non initialement prévus (déplacement de terre et travaux de passage à niveau sous convention avec réseau ferré de France). Il s'avère que le montant de 480 000 euros a fait l'objet de l'émission d'un titre en 2007 (titre n° 353), non recouvré. La rectification n'a été faite que tardivement sur l'exercice 2009 (mandat n° 1491 du 26 juin 2009 au compte 1346).

- La commercialisation de 9 parcelles aménagées à ce jour par la SA ELIT a fait l'objet de la signature de compromis de vente avec 3 promoteurs : Nexity Georges V, Immofinances et Pragma. Un compromis, relatif au lot n°9 et d'un montant de 1 262 000 euros HT signé par la société Georges V Languedoc-Roussillon le 29 juillet 2005, est devenu caduc du fait du refus de délivrance du permis de construire par la commune le 5 juin 2008, en raison principalement du non respect du nombre de places de stationnement fixé par le règlement à 2 par logements. Le lot 9 a finalement fait l'objet d'un achat par le département de l'Hérault, aux fins de réalisation de logements sociaux, pour un montant de 875 000 euros (délibération du conseil municipal du 30 juillet 2009), ce qui représente une moins value de 387 000 euros pour l'opération d'aménagement. Ce report de la vente du lot 9 occasionne aussi un manque de trésorerie ponctuel qui fait obstacle au respect du calendrier relatif aux versements des fonds de concours au bénéfice d'une autre opération d'aménagement confiée à la SA ELIT, l'opération « Multi-site Entrée Nord », et la commune a dû verser une avance à l'aménageur de 875 000 euros (545 K€ pour les Bas-Fourneaux et 330 K€ pour l'Entrée Nord).

- Il s'avère par ailleurs que le respect de certains points du cahier des charges de l'opération, prévoyant notamment 2 places de stationnement en sous-sol par logement, n'a pas été suivi par les promoteurs. Une note interne à la commune sur les demandes de permis de construire des lots 1 à 8 montre que sur un besoin de 452 places de stationnement, leur nombre n'est que de 364 dans les projets soumis par les promoteurs. Les permis de construire ont néanmoins été accordés par la commune, en contradiction avec le cahier des charges qu'elle avait elle-même arrêté. La SA ELIT n'a pas, de son côté, rempli sa mission de surveillance du suivi des modalités de mise en œuvre dudit cahier des charges par les promoteurs, quand bien même les travaux nécessaires au creusement des parkings eussent-ils été onéreux en raison de la nature du sous-sol. Des engagements (attestation de promesse d'amodiation) ont alors été pris par la SEM sur des emplacements extérieurs de stationnement résidentiel, amodiations toujours pas signées à ce jour par les promoteurs. De plus, alors que l'opération prévoyait la construction de 200 logements sur 11 lots, environ 250 sur 8 lots sont aujourd'hui programmés. Afin de faciliter la vente, et pour soutenir un prix de vente au m² rémunérateur pour les promoteurs, certains lots ont ainsi été divisés, accentuant ainsi le problème du nombre de places de stationnement, sur la base de permis de construire accordés ne correspondant plus alors au cahier des charges, avec une incidence sur la fiscalité. De la même manière, le nombre de logements sociaux prévus au départ a été modifié, de façon unilatérale (par exemple de 36 à 18 sur le lot 4).

- Des permis de construire pour les lots 3, 4, 5 et 6, intégrant la division des logements, ont été déposés en 2008 par les promoteurs. Ils ont été refusés par la commune car ne respectant pas le cahier des charges de l'opération. A nouveau soumis à examen en 2009, ils ont été à nouveau rejetés. Ils font aujourd'hui l'objet d'un recours pour excès de pouvoir auprès du tribunal administratif de Montpellier.

- Les contrats d'amodiation pour les lots 1, 7 et 8 n'ont toujours pas été signés par les promoteurs, pour un montant total de 371 790 euros HT. En l'absence de démarche entreprise par la SA ELIT pour régulariser cette situation (c'est-à-dire obtenir la signature des conventions d'amodiation de la part des promoteurs), le cas échéant par voie contentieuse, la commune se trouve ainsi privée de cette recette.

Il convient enfin de noter que la commune a accordé sa garantie d'emprunt à la SAEM ELIT pour cette opération, à hauteur de 80 %, ce qui est le plafond en matière d'aménagement, sur un montant emprunté de 1 000 000 d'euros.

Globalement, Balaruc-les-Bains dispose actuellement d'engagements hors bilan avec cette société d'économie mixte, à hauteur de 2 200 000 euros pour un montant d'emprunts de 2 750 000 euros, ce qui n'est pas négligeable.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Balaruc-les-Bains (34)

OPERATION	DELIBERATION	MONTANT EMPRUNT	% GARANTI PAR LA VILLE	EN VALEUR
<i>Entrée Nord: La Fiau, Tamaris...</i>	25 novembre 2004	750 000,00 €	80%	600 000,00 €
<i>Entrée Nord: La Fiau, Tamaris...</i>	26 mai 2005	1 000 000,00 €	80%	800 000,00 €
<i>Bas-Fourneaux</i>	26 mai 2005	1 000 000,00 €	80%	800 000,00 €
		2 750 000,00 €		2 200 000,00 €

Délibéré à la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon le 7 septembre 2010.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Balaruc-les-Bains (34)

ANNEXE

Eléments sur la fiscalité :

Bases	2003	2004	2005	2006	2007
Taxe d'habitation	10 482 995	10 692 244	11 608 381	11 845 245	12 140 574
Foncier bâti	7 542 285	7 760 825	7 946 372	8 147 429	8 414 405
Foncier non bâti	21 064	25 684	23 261	22 319	18 747

Taux (%)	2003	2004	2005	2006	2007
Taxe d'habitation	13,15 %	13,15 %	13,15 %	13,15 %	13,15 %
Foncier bâti	28,14 %	28,14 %	28,14 %	28,14 %	28,14 %
Foncier non bâti	59,64 %	59,64 %	59,64 %	59,64 %	59,64 %

Produit	2003	2004	2005	2006	2007	2004/2003	2005/2004	2006/2005	2007/2006
Taxe d'habitation	1 378 513	1 406 029	1 526 501	1 557 649	1 596 484	2,00%	8,57%	2,04%	2,49%
Foncier bâti	2 122 398	2 183 895	2 236 108	2 292 686	2 367 813	2,90%	2,39%	2,53%	3,28%
Foncier non bâti	12 563	15 318	13 873	13 311	11 181	21,93%	-9,43%	-4,05%	-16,00%

	2003	2004	2005	2006	2007
Taxe d'habitation					
taux commune	13,15 %	13,15 %	13,15 %	13,15 %	13,15 %
moy. nationale de la strate (com. et gpt)	13,83 %	14,00 %	14,16 %	14,23 %	14,29 %
moy. régionale de la strate (com. et gpt)	13,08 %	13,45 %	13,71 %	13,92 %	14,04 %
Taxe foncier bâti					
taux commune	28,14 %	28,14 %	28,14 %	28,14 %	28,14 %
moy. nat. de la strate (com. et gpt)	19,99 %	20,22 %	20,29 %	20,42 %	20,45 %
moy. régionale de la strate (com. et gpt)	20,46 %	21,10 %	21,51 %	21,81 %	21,99 %
Taxe foncier non bâti					
taux commune	59,64 %	59,64 %	59,64 %	59,64 %	59,64 %
moy. nat. de la strate (com. et gpt)	55,63 %	56,02 %	56,84 %	57,25 %	57,35 %
moy. régionale de la strate (com. et gpt)	73,03 %	74,62 %	75,96 %	77,61 %	77,87 %

Réponse de l'ordonnateur aux observations définitives en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières : l'ordonnateur en fonction n'a pas fait parvenir de réponse à joindre au présent rapport.