

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

**COMMUNE DU
MONÉTIER-LES-BAINS
(Département des Hautes-Alpes)**

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 LA SITUATION FINANCIÈRE	8
1.1 Le budget principal de la commune	8
1.1.1 La qualité de l'information budgétaire	8
1.1.1.1 La qualité des prévisions budgétaires	8
1.1.1.2 Les restes à réaliser de la section d'investissement	9
1.1.1.3 La qualité des annexes budgétaires	9
1.1.2 La fiabilité des comptes.....	10
1.1.2.1 Des anomalies comptables	10
1.1.2.2 Une observation incomplète des procédures de la comptabilité d'engagement	11
1.1.2.3 Une gestion patrimoniale défaillante	11
1.1.2.4 Un manque de suivi des immobilisations en cours.....	12
1.1.3 L'analyse financière	13
1.1.3.1 La capacité d'autofinancement.....	13
1.1.3.2 Le financement des investissements.....	18
1.1.3.3 L'analyse bilancielle.....	21
1.2 La régie autonome « Les Grands-Bains »	21
1.2.1 Caractéristiques générales de l'établissement et gouvernance.....	21
1.2.1.1 Le conseil d'exploitation	22
1.2.1.2 La direction de la régie des Grands-Bains.....	23
1.2.2 La fiabilité des comptes de la régie des Grands-Bains.....	23
1.2.2.1 Des points de fiabilité à améliorer.....	23
1.2.2.2 Les régies d'avance et de recettes à sécuriser.....	24
1.2.3 L'analyse financière	29
1.2.3.1 La règle de non subventionnement du budget annexe est respecté	29
1.2.3.2 Une capacité d'autofinancement importante	29
1.2.3.3 Les redevances versées par les usagers	30
1.2.3.4 Des dépenses de personnel en augmentation.....	34
1.2.3.5 Des charges d'exploitation contenues	34
1.2.3.6 Le financement des investissements.....	34
1.2.3.7 L'analyse bilancielle.....	36
2 LA COMMANDE PUBLIQUE	37
2.1 Une organisation générale de la fonction achat qui peut être améliorée.....	38
2.1.1 Des compétences en matière d'achat clairement identifiées	38
2.1.2 Une organisation en voie de formalisation.....	38

2.2 La prévention des atteintes à la probité	39
2.2.1 Une publication imparfaite des données essentielles	39
2.2.2 Un dispositif restreint et récent de prévention des atteintes à la probité.....	40
2.3 Le recours à la technique de l'accord-cadre : des montants maximums qui ne reflètent pas toujours les besoins de la commune	40
2.4 Le recours aux contrats de concession de service dans le domaine de la restauration	42
2.4.1.1 Le bar restaurant du Pré-Chabert « Front de neige » : d'une convention d'occupation du domaine public à un contrat de concession de service.....	43
2.4.1.2 Le bar-restaurant « La Terrasse » aux Grands bains : de la gestion en régie à la gestion déléguée	44
2.5 La création d'un spa thermal haut de gamme.....	44
2.5.1.1 Le prix du marché de maîtrise d'œuvre a augmenté de plus de 50 %	44
2.5.1.2 Le marché d'ordonnancement, de pilotage et de coordination a fait l'objet d'une mauvaise procédure de mise en concurrence	46
2.5.1.3 Les marchés de travaux ont excédé les montants prévus.....	46
3 LA GESTION DU PATRIMOINE MONUMENTAL	47
3.1 Une organisation peu formalisée, adaptée à la taille de la commune.....	48
3.1.1 Un effort de recensement du patrimoine monumental par la collectivité	48
3.1.2 L'absence de personnels dédiés au suivi du patrimoine monumental	49
3.2 Des actions de rénovation conduites sans outil de planification	50
3.3 La valorisation du patrimoine monumental confiée à l'office du tourisme intercommunal.....	51

SYNTHÈSE

La commune du Monêtier-les-Bains (Hautes-Alpes), classée station de tourisme, est intégrée au domaine skiable de Serre-Chevalier. Elle a développé une activité permanente de thermalisme en s'appuyant sur l'établissement thermo-ludique « les Grands-Bains », ouvert en 2008. Exploité dans le cadre d'un contrat de délégation de service public à son ouverture, l'activité a été reprise en régie par la commune en 2016. Le budget annexe qui retrace l'activité de l'établissement thermal est équivalent au budget principal de la commune en volumes budgétaires et financiers ; la régie de recettes est par ailleurs la plus importante du département.

Hormis lors des années 2020 et 2021, du fait de la crise sanitaire, la fréquentation et le chiffre d'affaires de la régie n'ont cessé de croître. Les indicateurs financiers sont satisfaisants (capacité d'autofinancement, fonds de roulement et trésorerie) et l'endettement est limité. La collectivité a en outre obtenu gain de cause sur le constat de désordres constructifs affectant le bâtiment et sur les manquements imputables à l'ancien délégataire. La réparation du préjudice subi lui a permis d'enregistrer un résultat exceptionnel de 1,6 million d'euros (M€) en 2023.

La commune doit toutefois veiller à sécuriser la régie de recettes des Grands-Bains en contrôlant la concordance entre les recettes perçues et l'activité réelle de l'établissement thermal. À cette fin, elle doit déployer un dispositif de contrôle interne robuste et respecter l'obligation de tenir une comptabilité. La commune doit par ailleurs veiller à sécuriser sa politique de réduction tarifaire, qui présente des risques juridiques.

La collectivité, qui souhaite diversifier son offre et répondre aux attentes d'une clientèle aisée, s'est engagée dans un programme majeur d'investissement avec la construction d'un spa thermal haut de gamme, dont les travaux ont débuté à l'automne 2024. La chambre constate un surcoût important par rapport aux prévisions, qui découle d'une définition des besoins lacunaire. Le montant des travaux, estimé au minimum à 5,2 M€, a presque doublé par rapport aux prévisions (3 M€).

La situation financière du budget principal de la collectivité est satisfaisante et l'endettement est maîtrisé. Avec une part des résidences secondaires atteignant 80 % du nombre de logements, la commune a décidé en 2024, de majorer de 40 % le taux de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires. Les ressources fiscales seront dès lors accrues, sans que soient modifiés les autres taux de la fiscalité directe locale (taxes foncières).

La commune doit porter une attention plus soutenue à la qualité des enregistrements comptables. En outre, un important travail de fiabilisation doit être conduit sur l'état du patrimoine. La collectivité doit également améliorer la tenue de la comptabilité d'engagement, qui lui permettra de s'assurer de la disponibilité des crédits avant de s'engager vis-à-vis d'un fournisseur.

Les efforts de formalisation de la fonction « achats » doivent être poursuivis afin d'aboutir à une organisation adaptée à la commune. Cette dernière doit également renforcer la maîtrise des procédures en matière d'accords-cadres afin de respecter les exigences de transparence et d'égalité d'accès à la commande publique.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Entreprendre, en lien avec le comptable public, un travail de fiabilisation du patrimoine de la collectivité.

Recommandation n° 2. : Mettre en place une organisation permettant de fiabiliser les opérations d'encaissement et d'effectuer un contrôle de cohérence entre l'activité de l'établissement thermal et les recettes encaissées.

Recommandation n° 3. : Tenir la comptabilité de la régie de recettes en partie double conformément à l'instruction codificatrice relative aux régies des collectivités territoriales du 21 avril 2006.

Recommandation n° 4. : Mettre en place un dispositif de contrôle interne formalisé et archivé afin de couvrir les risques liés au fonctionnement de la régie de recettes.

Recommandation n° 5. : Mettre en place des contrôles périodiques, tracés et archivés des stocks de la boutique.

INTRODUCTION

Procédure

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune du Monêtier-les-Bains porte sur les exercices 2018 et suivants. Il a été ouvert par lettres du 29 mai 2024 de la présidente de la chambre adressées à Monsieur Jean-Marie Rey, maire, ordonnateur en fonction depuis le 23 mai 2020, ainsi qu'à Madame Anne-Marie Forgeoux-Damarius, ancienne ordonnatrice.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé à Monsieur Jean-Marie Rey qui en a accusé réception le 19 décembre 2024. Madame Anne-Marie Forgeoux-Damarius a accusé réception de la partie du rapport intéressant sa gestion le 19 décembre 2024. Des extraits du rapport ont été adressés aux personnes explicitement ou nominativement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses dont elle a été destinataire, la chambre a arrêté le 13 février 2025, les observations définitives ci-après, qui portent sur la situation financière de la commune, la commande publique et la gestion du patrimoine monumental.

Présentation de la commune du Monêtier-les-Bains

Le Monêtier-les-Bains est une commune située dans le département des Hautes-Alpes. Elle se situe à 100 kilomètres environ à l'est de Grenoble et à 20 kilomètres au nord-ouest de Briançon. Plusieurs hameaux, répartis de part et d'autre du torrent de la Guisane sont implantés sur son territoire, notamment Le Lauzet, Les Guibertes, Le Freyssinet, Le Serre-Barbin, Le Casset et Le Monêtier-les-Bains. La collectivité est membre de la communauté de communes du Briançonnais¹.

La commune est qualifiée de « bourg rural » au sens de la grille de densité de l'Insee². Elle comptait 1 013 habitants selon l'Insee en 2021 et 909 habitants selon un recensement effectué par la collectivité en 2023. En 2021, la densité de la population est faible, 10,9 habitants au km², pour une densité moyenne en France métropolitaine de 120,4 habitants au km².

Le parc de logements est composé de résidences secondaires à hauteur de 80 %.

¹ La communauté de communes du Briançonnais, créée par arrêté préfectoral du 28 décembre 1995, exerce au titre des compétences obligatoires le développement économique (qui inclut la promotion du tourisme) ; l'aménagement de l'espace communautaire (qui inclut la mobilité) ; l'aménagement, l'entretien et la gestion de l'accueil des aires d'accueil des gens du voyage ; la collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés ; la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations.

² La grille communale de densité permet de classer les communes en fonction du nombre d'habitants et de la répartition de ces habitants sur leur territoire. Plus la population est concentrée et nombreuse, plus la commune est considérée comme dense. L'appartenance à un niveau de la grille n'est pas simplement liée à la densité moyenne de population calculée sur l'ensemble de la commune (incluant les surfaces non habitées comme les forêts, la montagne et les champs) ; elle prend également en compte la présence au sein de la commune de zones concentrant un grand nombre d'habitants sur une faible surface. La grille est composée de 7 niveaux : les grands centres urbains, les centres urbains intermédiaires, les ceintures urbaines, les petites villes, les bourgs ruraux, le « rural à habitat dispersé » et le « rural à habitat très dispersé »

Carte n° 1 : Situation géographique de la commune du Monêtier-les-Bains



Source : Site géoportail.

La commune a été classée « station de tourisme »³ par décret du 27 mars 2019. L'activité hivernale est liée au domaine skiable de Serre-Chevalier, plus grand domaine des Alpes-du-sud, dont la gestion est confiée à la société Serre-Chevalier Vallée, filiale de la Compagnie des Alpes, dans le cadre de trois conventions de délégation de service public conclues avec trois autorités concédantes distinctes : le syndicat intercommunal à vocation unique du Prorel, propriétaire du téléphérique du Prorel ; le syndicat pour la gestion et l'exploitation des domaines d'hiver et d'été de Serre-Chevalier 1400/1500 (SIGED), dont sont membres les communes de La Salle-les-Alpes et du Monêtier-les-Bains et la commune de Saint-Chaffrey.

La société Serre-Chevalier Vallée exploite également le domaine de la station en été, principalement pour des activités de VTT et de « Bike Park », dans le cadre d'une convention de délégation de service public dont l'autorité concédante est le syndicat intercommunal à vocation multiple Serre-Chevalier, dont sont membres les communes de Saint-Chaffrey, La Salle-les-Alpes et du Monêtier-les-Bains. Le syndicat intervient dans la vallée de la Guisane, notamment pour l'équipement des remontées mécaniques pour les activités de VTT. La commune du Monêtier-les-Bains bénéficie en outre de la fréquentation du parc national des Écrins.

La commune a par ailleurs développé une activité permanente de thermalisme en s'appuyant sur l'établissement thermo-ludique dénommé *les Grands-Bains*. Son ouverture en août 2008 a permis de renouer avec une tradition thermale, qui était tombée en désuétude au profit des sports d'hiver. Le complexe, exploité en régie depuis 2016, propose une offre de piscine à eau thermale naturellement chaude⁴, complétée d'une offre de soins du corps et de soins esthétiques, d'une boutique et d'un restaurant.

³ Qualification définie par les articles L. 133-13 et suivants du code du tourisme.

⁴ L'eau de source provient d'infiltrations de surface dans le sol et se réchauffe naturellement au contact d'une structure magmatique souterraine pour jaillir à 44°C à la source.

1 LA SITUATION FINANCIÈRE

Le budget de la commune se compose du budget principal et de cinq budgets annexes qui individualisent les opérations des services publics à caractère industriel et commercial (SPIC). L'ensemble représentait environ 12 millions d'euros (M€) de recettes de fonctionnement en 2023.

Le budget annexe « Les Grands-Bains du Monêtier », dédié à l'activité commerciale de l'établissement thermal implanté sur le territoire de la commune, représentait à lui seul 54 % des recettes de fonctionnement consolidées en 2023⁵.

L'analyse de la chambre porte uniquement sur le budget principal de la commune et sur le budget annexe « Les Grands-Bains du Monêtier ».

La chambre observe que le conseil municipal de la commune approuve les comptes du centre communal d'action sociale (CCAS). Or, il s'agit d'une personne publique distincte et indépendante de la commune dotée d'un budget autonome et d'un conseil d'administration à qui il revient d'approuver les comptes. Cette pratique, irrégulière, doit être abandonnée.

1.1 Le budget principal de la commune

La commune a appliqué l'instruction budgétaire et comptable M57, pour le budget principal, à compter de 2024.

1.1.1 La qualité de l'information budgétaire

1.1.1.1 La qualité des prévisions budgétaires

Les taux d'exécution budgétaire permettent d'évaluer la qualité de la prévision budgétaire de la collectivité. Une prévision budgétaire aussi juste que possible participe de la sincérité budgétaire. Le taux d'exécution des dépenses de fonctionnement est en moyenne de 96 %, soit un niveau satisfaisant. Le taux d'exécution des recettes de fonctionnement est en revanche de 112 % en moyenne. La sous-estimation des recettes de fonctionnement caractérise un excès de prudence de la commune dans l'élaboration du budget alors même qu'elle dispose, au moment de l'élaboration du budget primitif ou des décisions modificatives, des estimations de ressources fiscales et de dotations fournies par les services de l'État.

Les taux d'exécution des dépenses (61,5 % en moyenne) et recettes d'investissement (70,5 % en moyenne) se sont améliorés.

⁵ La recette exceptionnelle encaissée en 2023 provient de l'indemnisation du préjudice afférent aux désordres constructifs affectant le bâtiment. Les années antérieures, le budget annexe représentait de l'ordre de 47 % des recettes de fonctionnement consolidées de la commune.

1.1.1.2 Les restes à réaliser de la section d'investissement

Selon l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les restes à réaliser (RAR) de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées⁶ et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre⁷.

La commune a fait le choix à compter de 2020 de suivre les opérations d'investissement les plus importantes dans le cadre de la procédure⁸ des autorisations de programme (AP) et des crédits de paiement (CP).

Les restes à réaliser, constatés pour les opérations qui ne sont pas suivies selon la procédure des AP/CP, ont diminué durant la période contrôlée. En 2023, ils ne représentaient que 15,8 % des dépenses d'investissement et 4,3 % des recettes (contre 42,9 % des dépenses et 9,6 % des recettes en 2018). Les restes à réaliser en recettes d'investissement concernent les subventions de la région, de la communauté de commune du Briançonnais et la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) liées à l'aménagement de la rue de la Rotonde. Ils sont justifiés et leur comptabilisation permet de déterminer de manière fiable le besoin de financement de la section d'investissement à la clôture de l'exercice.

1.1.1.3 La qualité des annexes budgétaires

Les états annexés au budget primitif et compte administratif ont pour objet de compléter l'information à destination des élus et des tiers.

- L'état de la dette

Les informations issues du compte de gestion et du compte administratif diffèrent. Le compte administratif ne retrace pas le compte 165 « dépôts et cautionnement ». Selon l'ordonnateur, l'anomalie provient d'un défaut de paramétrage du logiciel, qu'il s'engage à corriger.

- L'état du personnel

L'état C1⁹ doit donner une image précise de la situation de l'emploi dans la commune. Il n'est pas renseigné par le logiciel comptable et budgétaire de la commune. Les informations sont saisies manuellement par les services en référence aux délibérations du conseil municipal portant tableaux des emplois et des effectifs.

Les états annexe C1 (non complétés en 2020), ne sont pas concordants avec les délibérations portant tableaux des emplois et des effectifs. Ils sont par ailleurs incomplets. Ainsi, les délibérations intervenues en 2023 ne font pas état de la création de deux emplois de médiateur pastoral et de quatre emplois d'animateurs de centre de loisirs sans hébergement.

⁶ Contrats, conventions, marchés ou bons de commande signés.

⁷ Arrêtés attributifs de subvention, contrats d'emprunts ou réservation de crédits.

⁸ La procédure permet à la collectivité de ne pas faire supporter sur un seul budget l'intégralité d'une dépense pluriannuelle (l'autorisation de programme) mais seulement les dépenses à régler au cours de l'exercice (les crédits de paiement).

⁹ En référence à l'instruction budgétaire et comptable M14, applicable à la commune avant 2024.

En dehors du logiciel de paie, les effectifs ne font pas l'objet d'un suivi. La chambre engage la collectivité à instaurer un suivi fiable des emplois et des effectifs.

- Les annexes patrimoniales à fiabiliser

Les informations mentionnées dans les annexes patrimoniales doivent être fiabilisées. L'annexe A10.2 relative à l'état des sorties des immobilisations n'est pas systématiquement complétée.

Tableau n° 1 : Discordances entre les états patrimoniaux (en €)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Annexe A10.1 entrées- montant global</i>	620 433	627 644	453 806	1 142 964	1 131 476	593 874
<i>État de l'actif comptable- montant global</i>	697 898	863 795	473 266	875 198	1 271 172	680 883
<i>Annexe A10.2 sorties - prix de cession</i>	3 000	75 264		0	3 400	0
<i>Annexe A10.3 opérations liées au cessions - montant du 775 "produits de cession"</i>	9 600	566 360	2 600	28 120	15 298	7 501
<i>Balances- montant du 775 "produits de cession"</i>	9 600	566 384	2 600	28 120	15 298	7 501

Source : CA 2018 à 2023/ état de l'actif du comptable/ balances compte de gestion 2018 à 2023.

Le montant des immobilisations enregistré au bilan diffère de celui porté à l'état de l'actif du comptable public. À titre d'exemple, en 2023, 48 nouvelles immobilisations figurent dans les annexes du compte administratif alors que 38 sont reprises dans l'état de l'actif. À l'inverse, un bien figure en 2023 dans l'état de l'actif sans être repris dans le compte administratif.

De même, les données des états annexes A.10.2 « variation du patrimoine sorties » et A.10.3 « opérations liées aux cessions » sont discordants chaque année. Ainsi, le montant indiqué pour le prix de vente des biens figurant à l'annexe A10.2 ne correspond pas à celui figurant au compte 775 « produits de cession » mentionné dans l'état A.10.3.

La commune doit fiabiliser les informations contenues dans les états annexés aux documents budgétaires et financiers.

1.1.2 La fiabilité des comptes

1.1.2.1 Des anomalies comptables

Le bilan de la commune est entaché de plusieurs anomalies, dont certaines ont été régularisées à la suite du contrôle de la chambre. D'autres anomalies doivent encore faire l'objet d'une correction¹⁰.

¹⁰ Compte 28 « amortissements des immobilisations » : des amortissements ne reposant sur aucune délibération ont été constatés en 2009 et 2013 pour de montants importants (par exemple, 233 253 € sur le compte 28135). Compte 451 « compte de rattachement » : le compte 4519 présente anormalement un solde débiteur qui s'élève à 62 320 € depuis 2017.

En concertation avec le comptable public, la chambre engage la commune à porter une attention accrue à la qualité des enregistrements comptables.

1.1.2.2 Une observation incomplète des procédures de la comptabilité d'engagement

La comptabilité d'engagement, qui relève de la responsabilité de l'ordonnateur, consiste à enregistrer du point de vue comptable, préalablement ou concomitamment à chaque engagement juridique de la collectivité vis-à-vis d'un tiers, ce qui permet d'assurer la disponibilité des crédits au moment du mandatement. L'ordonnateur est ainsi en capacité, à tout moment, de connaître la disponibilité des crédits budgétaires avant de s'engager vis-à-vis d'un fournisseur. La tenue d'une telle comptabilité est obligatoire, en application de l'article L. 2342-2 du CGCT.

La tenue de la comptabilité d'engagement est lacunaire. Ainsi, sur un échantillon analysé par la chambre, seules deux opérations avaient fait l'objet d'un engagement préalable au mandatement. La chambre engage la commune à mettre en œuvre les dispositions de l'article L. 2342-2 du CGCT et à tenir à jour une comptabilité d'engagement exhaustive.

1.1.2.3 Une gestion patrimoniale défaillante

La responsabilité du suivi des immobilisations de la commune incombe conjointement à l'ordonnateur, qui tient un inventaire, en fonction des entrées et des sorties de biens du patrimoine, et au comptable public, responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan.

Les informations contenues dans les documents doivent être concordantes. Or, il existait un écart de 33 M€ à la clôture de l'exercice 2023 s'agissant des immobilisations corporelles. Le comptable public recense ainsi un montant près de trois fois supérieur à celui présenté par l'ordonnateur.

Tableau n° 2 : Valorisation des immobilisations corporelles de la commune fin 2023

<i>En millions d' euros</i>	
<i>État de l'actif brut (comptes 21) au 31/12/2023</i>	51,25
<i>Valeur brute comptable de l'inventaire de l'ordonnateur (comptes 21) au 31/12/2023</i>	18,29
<i>Écart</i>	32,96

Source : comptable public et commune.

Selon l'ordonnateur, l'écart provient d'erreurs commises dans la comptabilisation des biens acquis antérieurement à leur suivi dans le logiciel financier dans la commune en 2006. En outre, la comptabilisation des biens n'est pas exhaustive jusqu'en 2010. Enfin des opérations de transfert des immobilisations en cours (comptes 23) vers les immobilisations achevées (comptes 21) ont été constatées uniquement par le comptable public sur la base des certificats administratifs émis par l'ordonnateur, lequel n'a pas tenu compte de ces informations dans sa propre comptabilité.

Or, un contrôle exhaustif réalisé par la chambre sur certains comptes montre que des discordances concernent également des biens entrés dans le patrimoine de la commune après 2010, y compris récemment¹¹.

Recommandation n° 1. : Entreprendre, en lien avec le comptable public, un travail de fiabilisation du patrimoine de la collectivité.

1.1.2.4 Un manque de suivi des immobilisations en cours

Les immobilisations lorsqu'elles sont en cours de réalisation, sont enregistrées en tant qu'« immobilisations en cours » (comptes 23). Lorsqu'elles sont achevées, elles sont enregistrées aux comptes d'affectation définitive. L'opération est essentielle pour la tenue de l'inventaire et, lorsque cela est nécessaire, pour commencer à amortir les biens dès leur mise en service.

Or, des comptes d'en-cours retracent des écritures datant de 2011 et 2012 sur des opérations achevées depuis. Le comptable a alerté la commune sur ce point et un état des écritures datant de plus de trois ans a été communiqué au cours de l'été 2024, en vue des régularisations attendues.

La chambre rappelle la nécessité d'intégrer régulièrement les immobilisations en cours sur les comptes définitifs dès lors que les travaux sont terminés. La collectivité s'est engagée à procéder aux régularisations nécessaires.

¹¹ En 2020, la restauration de tableaux dans l'église des Guibertes pour 29 282 € et en 2021, l'acquisition d'un lot de parcelles Pont-de-l'Alp pour 34 680€ ne figurent pas dans l'état des biens de l'ordonnateur.

1.1.3 L'analyse financière

1.1.3.1 La capacité d'autofinancement

1.1.3.1.1 Des soldes de gestion satisfaisants

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) est la différence entre les produits et les charges de gestion (hors le paiement des intérêts de la dette). Il permet de caractériser les ressources dégagées par le fonctionnement courant de collectivité. L'EBF est en augmentation, passant de 0,8 M€ en 2018 à 0,9 M€ en 2023. Il représentait 19,5 % des produits de gestion en 2023 contre 21,7 % en 2018, les charges de gestion ayant connu une augmentation légèrement plus dynamique que les produits. En 2020 et 2021, exercices marqués par la pandémie, l'EBF s'est réduit en raison notamment d'une baisse des ressources d'exploitation tandis que les charges demeuraient stables.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute, qui correspond à la différence entre les recettes et les dépenses réelles de fonctionnement (y compris les intérêts de la dette et les charges et produits exceptionnels) traduit la capacité de la commune à financer, par son fonctionnement, le remboursement de la dette en capital, ainsi qu'au moins une partie de ses dépenses d'investissement.

La capacité d'autofinancement brute, s'élevait à 0,7 M€ en 2018 et 0,8 M€ en 2023, soit environ 18 % des produits de gestion, ce qui constitue un niveau satisfaisant. À l'exception de 2020 et 2021, la CAF brute a permis de couvrir le remboursement de l'annuité en capital de la dette. La commune a ainsi pu dégager une capacité d'autofinancement nette pour contribuer au financement des investissements.

Tableau n° 3 : Formation de la capacité d'autofinancement

en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	1 939 641	2 193 279	1 938 787	2 068 051	2 232 367	2 469 898	5,0 %
+ <i>Fiscalité reversée</i>	256 713	251 600	259 010	247 812	224 510	202 412	- 4,6 %
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	2 196 354	2 444 879	2 197 797	2 315 863	2 456 877	2 672 311	4,0 %
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	1 102 112	982 257	752 055	627 416	1 159 749	1 405 934	5,0 %
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	553 642	540 757	606 998	593 228	605 146	653 088	3,4 %
+ <i>Production immobilisée, travaux en régie</i>	36 409	13 625	0	73 361	19 888	73 154	15,0 %
= <i>Produits de gestion (A)</i>	3 888 517	3 981 517	3 556 849	3 609 869	4 241 661	4 804 487	4,3 %
<i>Charges à caractère général</i>	1 208 105	1 354 090	1 344 075	1 272 771	1 398 243	1 717 436	7,3 %
+ <i>Charges de personnel</i>	1 302 085	1 341 173	1 396 076	1 479 266	1 513 004	1 719 404	5,7 %
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	407 175	346 095	427 833	341 290	453 912	316 472	- 4,9 %
+ <i>Autres charges de gestion</i>	126 898	113 286	95 636	101 700	111 174	114 029	- 2,1 %
= <i>Charges de gestion (B)</i>	3 044 263	3 154 644	3 263 619	3 195 027	3 476 333	3 867 341	4,9 %
<i>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</i>	844 254	826 873	293 230	414 842	765 328	937 146	2,1 %
en % des produits de gestion	21,7 %	20,8 %	8,2 %	11,5 %	18,0 %	19,5 %	
+/- <i>Résultat financier</i>	- 111 230	- 99 083	- 97 413	- 96 029	- 85 742	- 81 142	- 6,1 %
- <i>Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux</i>	18 436	0	0	0	0	0	- 100,0 %
+/- <i>Autres produits et charges excep. réels</i>	- 17 771	- 3 612	- 26 319	17 290	12 405	- 6 844	- 17,4 %
= <i>CAF brute</i>	696 775	724 178	169 498	336 103	691 991	849 160	4,0 %
en % des produits de gestion	17,9 %	18,2 %	4,8 %	9,3 %	16,3 %	17,7 %	
- <i>Annuité en capital de la dette</i>	285 044	280 802	326 238	373 877	406 304	404 136	
= <i>CAF nette ou disponible (C)</i>	411 730	443 375	- 156 740	- 37 775	285 686	445 023	

Source : compte de gestion 2018 à 2023.

1.1.3.1.2 L'évolution des produits de gestion

Les produits de gestion se sont élevés à 4,8 M€ en 2023 et ont enregistré une augmentation annuelle moyenne de plus de 4 % entre 2018 et 2023.

Le produit des taxes directes locales

La suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales a donné lieu à un nouveau schéma de financement¹² des communes, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021. La perte de la ressource a été compensée à l'euro près par le transfert à leur profit de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Afin de garantir aux communes une compensation équivalente, un dispositif dénommé « coefficient correcteur » a été mis en œuvre¹³. En l'espèce, la commune du Monêtier-les-Bains voit le produit de taxe foncière qu'elle perçoit réduit par l'application du coefficient.

Les ressources fiscales propres de la commune ont progressé de 5 % (0,5 M€) entre 2018 et 2023 du fait de la progression des bases fiscales, la commune n'ayant pas augmenté les taux d'imposition.

Tableau n° 4 : Produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties avant 2021

<i>En milliers d'euros</i>	2018	2019	2020
<i>Base fiscale nette</i>	4 141	4 246	4 314
<i>Taux d'imposition voté par la commune</i>	20,08 %	20,08 %	20,08 %
Produits de la taxe	842	864	876

Source : DGFIP.

Tableau n° 5 : Produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties*

<i>En milliers d'euros</i>	2021	2022	2023
<i>Base fiscale nette</i>	4 415	4 587	4 959
<i>Taux d'imposition voté par la commune, augmenté du taux de 26,10 % voté par le département</i>	46,18 %	46,18 %	46,18 %
<i>Produits de la taxe avant correction</i>	2 044	2 123	2 293
<i>Coefficient correcteur</i>	- 997	- 1 113	- 1 094
Produits de la taxe après correction	1 047	1 109	1 199

Source : DGFIP.

* En incluant la mise en œuvre du dispositif de compensation

¹² L'article 16 de la loi de finances pour 2020 a instauré la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, qui s'étale jusqu'à 2023.

¹³ Le montant transféré de taxe foncière n'était toutefois pas nécessairement équivalent à celui de la taxe soumise à dégrèvement. Dans le cas d'un transfert insuffisant de la fiscalité départementale pour compenser la perte de recettes de la taxe d'habitation, la commune reçoit un complément. À l'inverse, le produit de la taxe foncière supplémentaire est écrété s'il est supérieur à la perte du produit de la taxe habitation.

Le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB) s'est accru au-delà des effets de périmètre de la réforme. Les bases d'imposition¹⁴ ont progressé du fait de leur revalorisation forfaitaire dans le cadre des lois de finances pour 2022 (3,4 %) et 2023 (7,1 %).

Le produit de la taxe foncière sur les propriétés non bâties est marginal (compris entre 25 000 et 27 000 €).

Le produit de la taxe d'habitation se rattache désormais aux résidences secondaires et aux logements vacants. Il n'est pas négligeable dans une commune qui compte une part de résidences secondaires représentant 80 % des logements. Le produit de la taxe s'élevait à 702 000 € en 2023, soit un niveau comparable à celui qui existait avant la réforme, en tenant compte de la revalorisation forfaitaire des bases fiscales.

Tableau n° 6 : Produit de la taxe d'habitation

Années	Base nette (en milliers d'€)	Taux d'imposition voté par la commune	Produit (en milliers d'€)
2018	6 528	10,61 %	693
2019	6 722	10,61 %	713
2020	6 727	10,61 %	714
2021	5 521	10,61 %	586
2022	5 771	10,61 %	612
2023	6 613	10,61 %	702

Source : DGFIP.

La commune du Monêtier-les-Bains a été ajoutée à la liste des communes¹⁵ dans lesquelles la pression foncière et la tension immobilière permettent l'instauration de la taxe sur les logements vacants ainsi que la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, avec un taux de majoration qui peut être compris entre 5 et 60 %. Par une délibération du 20 septembre 2023, la commune a décidé d'appliquer un taux de majoration de 40 %, dont elle estime un produit compris entre 200 000 et 250 000 € pour 2024.

Au titre de l'année 2024, la loi de finances prévoit la revalorisation forfaitaire des bases fiscales à hauteur de 3,9 %. En cumulant la progression en volume des bases d'imposition et la majoration décidée par la commune, le produit de la fiscalité directe locale pourrait s'accroître de 350 000 € environ par rapport à 2023.

¹⁴ La base d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties est égale à la moitié de la « valeur locative cadastrale ». Cette dernière correspond à un loyer annuel théorique que le propriétaire pourrait tirer du bien s'il était loué.

¹⁵ Décret n° 2023-822 du 25 août 2023 modifiant le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts.

La fiscalité reversée

La commune perçoit des versements de fiscalité, notamment en provenance de la communauté de communes du Briançonnais.

Le montant de l'attribution de compensation¹⁶ a diminué en 2022 à la suite du transfert de la compétence « mobilité » à la communauté de communes, passant de 303 251 € en 2021 à 251 537 € en 2022, puis à 221 821 € en 2023¹⁷.

Par une délibération du 28 juin 2023, la collectivité a souhaité conserver la compétence du transport scolaire desservant l'école communale, décision entraînant le versement par la communauté de communes d'un montant de 29 715 €.

Les ressources institutionnelles

La dotation globale de fonctionnement est restée stable et s'établissait à 335 791 € en 2023. Les participations de l'État (dotations touristiques et dotations pour la protection de la biodiversité) se sont élevées à 231 516 € en 2023.

Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation ont enregistré une augmentation annuelle moyenne de 5 %, pour atteindre 1,4 M€ en 2023. Elles ont connu une diminution importante en 2020 et 2021 en raison de la crise sanitaire (0,7 M€ en 2020 et 0,6 M€ en 2021) se rapportant à la réduction du revenu des immeubles par l'absence de touristes ainsi que des redevances culturelles provenant notamment du cinéma communal.

À compter de 2019, la commune a décidé que l'eau chaude naturelle était un bien communal. En application de l'article R 2221-81 du CGCT, elle facture au budget annexe des Grands-Bains la mise à disposition du captage en eau chaude permettant d'assurer le remplissage des bassins, leur maintien en température, le chauffage du bâtiment et de l'eau chaude sanitaire grâce à la récupération de chaleur. La valeur locative du bien a été calculée par référence à une évaluation de l'avantage économique que retire la régie du captage, notamment la valeur de l'énergie qu'il aurait fallu mobiliser pour chauffer les bassins et les bâtiments.

Le nombre de thermies¹⁸ récupérées par les Grands-Bains sur la totalité du débit d'eau chaude acheminée étant une variable susceptible d'évoluer dans le temps, le montant varie chaque année. La recette a augmenté de 28 % en 2023 (246 805 €) en raison de l'augmentation du prix moyen du mégawattheure.

L'eau chaude naturelle du Monêtier-les-Bains exploitée pour limiter le recours aux énergies fossiles

La commune a investi dans la géothermie en installant dans l'établissement les Grands-Bains deux pompes à chaleur qui puisent l'énergie dans l'eau chaude naturelle afin de chauffer le bâtiment. Les investissements permettent de limiter le recours aux énergies fossiles ; les pompes à chaleur remplaçant les chaudières au gaz.

La collectivité a entrepris des démarches afin de valoriser la ressource au-delà des Grands-Bains. Le raccordement de l'école au réseau de chauffage devait permettre de se dispenser de la chaudière au fioul dès l'hiver 2024.

¹⁶ Le mécanisme de l'attribution de compensation a pour objet de garantir la neutralité budgétaire des transferts de ressources opérés entre un établissement public de coopération intercommunale et une commune.

¹⁷ La charge de la compétence « mobilité » avait été évaluée provisoirement à 51 714 €, pour s'établir à une évaluation définitive de 81 429 €.

¹⁸ Unité de mesure de quantité de chaleur qui correspond à la quantité de chaleur nécessaire pour éléver de 1°C la température d'une tonne d'eau à 15°C.

Les produits des domaines s'élevaient à 49 922 € en 2021, 183 359 € en 2022 et 203 864 € en 2023. Leur évolution s'explique notamment par l'encaissement de la redevance perçue au titre de la location du restaurant de « Front de neige » du Pré-Chabert et par les recettes issues de l'aire de camping-car, ouverte depuis 2021.

1.1.3.1.3 L'évolution des charges de gestion

Les charges de gestion (3,8 M€ en 2023) ont augmenté de 4,9 % par an entre 2018 et 2023 par l'évolution des charges à caractère général et de la masse salariale.

Les charges à caractère général

Les charges à caractère général ont été maîtrisées jusqu'en 2022 (1,4 M€ en 2022) avant de progresser fortement en 2023 (1,7 M€).

L'augmentation des prix des matières premières et des fournitures a généré un accroissement des dépenses de 126 500 € en 2023.

Le poste « locations » a augmenté en raison notamment de la comptabilisation des illuminations de Noël de 2022 sur l'exercice 2023, doublant ainsi son montant (facture 2022 de 16 000 €). Les dépenses d'entretien et de réparation ont progressé en 2023 de plus de 74 000 €, du fait de travaux importants de voirie et sur les réseaux.

Les dépenses de personnel

Selon les délibérations portant tableaux des emplois et des effectifs, la commune comptait 52 emplois budgétaires en 2024 contre 48 en 2018. En 2023, en dépit des effectifs élevés par rapport aux communes de la même strate de population¹⁹, les dépenses de personnel représentaient 43,38 % des charges de gestion, soit une part comparable à la moyenne des communes comparables.

Les dépenses de personnel de la commune ont augmenté de plus de 200 000 € entre 2022 et 2023, pour atteindre 1,7 M€ en 2023. L'évolution à la hausse de la masse salariale présente des causes multiples, certaines d'entre elles n'étant pas le résultat d'une décision locale, comme l'augmentation du point d'indice des fonctionnaires²⁰. Pour sa part, la commune a décidé de recruter des médiatrices pastorales et des agents affectés au centre de loisirs (un directeur et trois animateurs) pour l'été 2023.

1.1.3.2 Le financement des investissements

La commune a réalisé 8,7 M€ de dépenses d'équipement entre 2018 et 2023. Les principales opérations sont celles liées aux opérations d'aménagement, de rénovation et d'entretien de la voirie ainsi qu'à la construction du refuge d'altitude du Clot des vaches.

¹⁹ Selon la direction générale des collectivités territoriales (DGCL), le taux d'administration moyen d'une commune comprenant entre 1 000 et 2 000 habitants est de 8,7 ETP pour 1 000 habitants.

²⁰ Le point d'indice de la fonction publique a été augmenté de 3,5 % le 1^{er} juillet 2022 et 1,5 % le 1^{er} juillet 2023.

Les dépenses ont été couvertes à hauteur de 56 % par le financement propre disponible²¹ (4,9 M€). En complément, la commune a mobilisé des emprunts à hauteur de 2,8 M€. Le budget principal a également enregistré le remboursement d'avances consenties au budget annexe des Grands-Bains (0,7 M€).

²¹ Le financement propre disponible se compose de la CAF nette et des différentes recettes d'investissement telles que les subventions reçues ou le fonds de compensation de la TVA (FCTVA).

Tableau n° 7 : Financement propre disponible

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023	En cumul
= CAF nette ou disponible (C)	411 730	443 375	- 156 740	- 37 775	285 686	445 023	1 391 301
TLE et taxe d'aménagement	79 465	69 913	37 198	58 064	73 475	94 261	412 377
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	86 032	56 673	112 647	201 014	261 461	69 921	787 748
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	123 481	63 157	414 585	379 334	260 664	436 836	1 678 058
+ Produits de cession	9 600	566 360	2 600	28 120	15 298	7 501	629 479
= Recettes d'investissement hors emprunt (D)	298 579	756 103	567 030	666 532	610 898	608 519	3 507 661
= Financement propre disponible (C+D)	710 309	1 199 478	410 290	628 758	896 584	1 053 543	4 898 962
Financement propre disponible / Dépenses d'équipement	79,1 %	74,7 %	19,2 %	58,0 %	68,5 %	62,6 %	
- Dépenses d'équipement	897 744	1 605 086	2 135 029	1 084 309	1 309 602	1 682 193	8 713 963
- Subventions d'équipement hors attributions de compensation	0	5 600	14 740	5 500	6 672	8 000	40 512
+/- Dons, subventions reçus ou donnés	0	0	-1 780	0	0	0	- 1 780
- Participations et investissements financiers nets	- 537 447	- 21 000	0	- 300 000	- 200 000	130	- 1 058 317
+/- Variation autres dettes et cautionnements	- 952	4 520	- 3 845	- 620	- 4 820	- 3 835	- 9 552
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	350 964	- 394 728	- 1 733 854	- 160 431	- 214 869	- 632 946	- 2 785 864
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	- 24 526	0	0	0	0	- 24 526
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	350 964	- 419 253	- 1 733 854	- 160 431	- 214 869	- 632 946	- 2 810 390
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	800 000	800 000	308 250	0	900 000	2 808 250
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	350 964	380 747	- 933 853	147 819	- 214 869	267 054	- 2 140
Fonds de roulement à la clôture de l'exercice	942 544	1 323 529*	389 676	537 494	322 625	589 679	

* La chambre relève un écart de 238 €.

Source : comptes de gestion 2018 à 2023.

1.1.3.3 L'analyse bilancielle

1.1.3.3.1 Un endettement maîtrisé

L'encours de dette est passé de 2,4 M€ en 2018 à 3,5 M€ en 2023.

Quatre années seraient nécessaires à la commune pour se désendetter, si elle consacrait l'intégralité de la CAF brute au seul remboursement de la dette. Au regard de l'épargne dégagée par la section de fonctionnement, l'endettement apparaît maîtrisé.

Par ailleurs, l'encours de dette ne comporte aucun emprunt à risques, les contrats reposants tous sur des taux fixes simples.

1.1.3.3.2 Une trésorerie satisfaisante

Le fonds de roulement représente l'excédent des ressources permanentes sur les emplois permanents. Il a diminué de 37 % depuis 2018 en raison d'opérations d'ampleur menées durant la période sous contrôle. Il s'établissait à 589 679 € en 2023 et représentait 54,5 jours de dépenses courantes, ce qui est satisfaisant.

Le besoin de fonds de roulement représente la différence entre les créances à court terme (celles détenues sur les clients et redevables notamment) et les dettes à court terme (celles envers les fournisseurs en particulier). Lorsqu'il est négatif, c'est-à-dire lorsque les dettes sont supérieures aux créances, il constitue une ressource qui s'ajoute au fonds de roulement pour constituer la trésorerie de la collectivité. Tel est le cas depuis 2020. Depuis 2022, la trésorerie représente environ 60 jours de dépenses courantes, ce qui ne crée pas de tension sur gestion quotidienne.

1.2 La régie autonome « Les Grands-Bains »

1.2.1 Caractéristiques générales de l'établissement et gouvernance

En 1999, la commune du Monêtier-les-Bains a construit un établissement nommé « Établissement Les Bains » plus communément appelé « Les Petits-Bains »²². En 2008 ont été édifiés « Les Grands-Bains du Monêtier », centre aquatique de 4 500 m² en activité ce jour²³.

²² Composé d'un bassin de 80 m² et de trois baignoires de balnéothérapie.

²³ L'eau naturellement chaude provient d'infiltrations de surface dans le sol et se réchauffe naturellement au contact d'une structure magmatique souterraine pour jaillir à 44°C à la source.

L'établissement thermal se compose de l'espace dénommé « Grands-Bains » au rez-de-chaussée et de l'espace dit « romano irlandais » à l'étage inspiré des termes antiques. Un centre de soins, une boutique et le bar-restaurant « La Terrasse », exploité depuis octobre 2023 dans le cadre d'un contrat de concession de service, viennent compléter l'offre proposée aux usagers.

Lors de sa mise en service en 2008, la gestion de l'établissement thermal a été confié à une société privée, dans le cadre d'un contrat de délégation de service public. À la suite d'une analyse juridique, technique et financière, et au regard du constat des désordres importants affectant le bâtiment, le conseil municipal a décidé de reprendre la gestion de l'établissement thermal en régie, au terme du contrat intervenu le 31 juillet 2016.

Par délibération du 27 juin 2016, la commune a créé une régie dotée de l'autonomie financière²⁴ afin de gérer ce service public à caractère industriel et commercial²⁵. Par cette même délibération, le conseil municipal a approuvé les statuts de la régie, qui a reçu une dotation initiale de 300 000 €.

La régie des Grands-Bains est administrée, sous l'autorité du maire et du conseil municipal, par un conseil d'exploitation et son président, ainsi qu'un directeur²⁶.

1.2.1.1 Le conseil d'exploitation

Aux termes des statuts, approuvés le 27 juin 2016, le conseil d'exploitation²⁷ est composé des membres du conseil municipal et d'une personne qualifiée en matière de gestion de l'équipement. Par délibérations du conseil d'exploitation du 19 août 2020, le maire de la commune et le premier adjoint avaient été élus respectivement président et vice-président du conseil d'exploitation. Ce dernier a depuis quitté ses fonctions, sans qu'une nouvelle élection ait été organisée.

Aux termes des statuts du conseil d'exploitation, conformes aux dispositions de l'article R. 2221-72 du CGCT, il revient au conseil municipal, après avis du conseil d'exploitation, d'approuver les plans et devis afférents aux différents travaux²⁸, de voter le budget et les comptes, de délibérer sur les mesures à prendre d'après les résultats de l'exploitation ainsi que sur les conditions de recrutement, de licenciement et de rémunération du personnel.

²⁴ La régie n'est pas juridiquement distincte de la commune, contrairement à la régie dite personnalisée, qui dispose de la personnalité morale et constitue un établissement public local.

²⁵ Tribunal des conflits, 6 novembre 1967, n° 01906 .

²⁶ Article R. 2221-3 du CGCT.

²⁷ Le conseil d'exploitation doit se réunir au moins tous les trois mois et il ne peut valablement délibérer que lorsque la moitié des membres assistent à la séance. Dans les communes de moins de 3500 habitants, le conseil d'exploitation peut être le conseil municipal. Dans ce cas, la présidence du conseil d'exploitation peut être assurée par le maire ou par l'un de ses membres, désigné par le maire.

²⁸ Constructions neuves ou reconstructions, travaux de première installation ou d'extension.

Le conseil d'exploitation, auquel assistent également la direction des Grands-Bains et le directeur général des services de la commune, se réunit, le cas échéant, préalablement à la tenue du conseil municipal, afin de formuler un avis sur les points concernant l'établissement thermal. Si des ordres du jour sont adressés aux différents membres, aucun compte rendu n'est établi, ne permettant pas à la chambre de se prononcer sur le niveau de participation, la teneur des débats et le sens des avis rendus.

1.2.1.2 La direction de la régie des Grands-Bains

Le directeur d'un service public à caractère industriel et commercial, agent de droit public, est nommé par délibération du conseil municipal sur proposition du maire et sa rémunération est fixée par l'assemblée délibérante, sur proposition du maire.

Deux directrices se sont succédé entre 2018 et 2023 : la première a été recrutée à compter du 1^{er} mai 2018 pour une durée de 18 mois à la suite du licenciement pour motif disciplinaire de l'ancienne directrice en fin d'année 2017. Elle a bénéficié d'un second contrat de 36 mois à compter du 1^{er} novembre 2019, et a démissionné le 18 septembre 2022. Une nouvelle directrice a été recrutée à compter du 19 septembre 2022. Les directrices ont été respectivement nommées, sur proposition du maire, par délibérations du 18 avril 2018, 26 septembre 2019 et 2 novembre 2022. Toutefois la chambre observe que la délibération du 2 novembre 2022 est intervenue après la prise de fonctions effective de la directrice.

En outre, le conseil municipal ne s'est pas prononcé sur la rémunération des directrices successives comme il aurait dû le faire. À la suite du contrôle de la chambre, la collectivité a corrigé l'irrégularité : la rémunération du directeur en fonction a été approuvée, par délibération du conseil municipal du 29 janvier 2025.

1.2.2 La fiabilité des comptes de la régie des Grands-Bains

1.2.2.1 Des points de fiabilité à améliorer

La tenue des comptes du budget annexe des Grands-Bains apparaît plus rigoureuse que celle du budget principal. Toutefois, le suivi des immobilisations peut être amélioré.

À l'instar du budget de la commune, l'examen de la fiabilité des comptes fait apparaître des difficultés dans le suivi des immobilisations. Des écarts existent entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable public.

Tableau n° 8 : Comparaison données comptable/ordonnateur des immobilisations corporelles du budget annexe des Grands-Bains

En €	Au 31/12/2023
<i>État de l'actif brut (comptes 21)</i>	15 863 561
<i>Valeur brute comptable de l'inventaire de l'ordonnateur (comptes 21)</i>	16 568 290
Écart	- 704 729

Source : CRC d'après l'état de l'actif du comptable et l'inventaire de l'ordonnateur.

De même, si les immobilisations en cours sont régulièrement apurées, elles retracent des opérations²⁹ datant de 2017 et qui sont achevées.

L'attention de l'ordonnateur est appelée sur la nécessité de régulariser ces situations pour permettre l'amortissement des immobilisations.

1.2.2.2 Les régies d'avance et de recettes à sécuriser

1.2.2.2.1 Des irrégularités constatées sur la régie d'avance commerciale

Un arrêté du 19 octobre 2022 a créé une régie d'avance commerciale et technique aux Grands-Bains. L'arrêté détermine les dépenses autorisées, les modes de règlement disponibles, à savoir les espèces et le paiement par carte bancaire, le montant maximum de l'avance, fixé à 6 000 € ainsi que les modalités de transmission des pièces justificatives.

Une délibération³⁰ du 20 décembre 2023 fait état de dysfonctionnements relevés dans l'utilisation de la régie. Plusieurs erreurs ont été commises par les régieurs et les mandataires, ne permettant pas de reconstituer de manière correcte l'avance consentie au profit de la régie. Un mandat de dépense de 2 258 € a dû être émis pour apurer la situation.

Aucune action correctrice n'a été entreprise par l'ordonnateur, tel le déploiement d'un dispositif de contrôle interne, afin de sécuriser le fonctionnement de la régie d'avance. La commune doit entreprendre une démarche de nature à sécuriser le fonctionnement de la régie d'avance, ce qu'elle s'est engagée à faire.

²⁹ Mention sur le compte 2313 d'une fiche réservoir pour 18 791 € en 2017 et en 2018 d'opérations de traitement de l'eau pour 106 798 €

³⁰ Par courrier du 5 octobre 2023, le directeur départemental des finances publiques signalait de nombreuses irrégularités dans le fonctionnement de la régie.

1.2.2.2.2 Une régie des recettes à encadrer.

Une régie de recettes est habilitée à encaisser les entrées à l'espace Grands-Bains et Romano-Irlandais, les inscriptions aux séances d'*aquagym* et d'*aquabike*, les ventes de marchandises à la boutique de l'établissement, les soins esthétiques et les droits d'entrée aux activités éphémères. Les recettes peuvent être encaissées notamment par carte bancaire, virement, chèque³¹, espèces, chèques vacances ou coffrets cadeaux.

Les restes à recouvrer sont de faible montant (1 359 € au compte 416 « créances douteuses » fin 2023). Seul le contentieux entre les Grands-Bains et l'ancien délégataire est significatif au compte 46726 « débiteurs divers-contentieux », inscrit pour un montant 130 804 € à la clôture de l'exercice 2023.

- Une absence de contrôle par l'ordonnateur et le comptable public

Aux termes de l'article R. 1617-17 du CGCT, les régisseurs sont soumis aux contrôles du comptable public et de l'ordonnateur auprès duquel ils sont placés. L'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 relative aux régies du secteur public local pose le principe d'un contrôle quadriennal des régies³².

Aucun contrôle complet de la régie n'a pu être produit, ni par l'ordonnateur, ni par le comptable public. Seul un audit a été réalisé par la mission départementale d'audit en juillet 2019 à la suite d'un vol. Toutefois, la régie présente le montant d'encaisse le plus important du département des Hautes-Alpes et devrait faire l'objet d'un contrôle régulier.

Le comptable public en poste depuis février 2023 a identifié des dysfonctionnements récurrents, comme des dépassements d'encaisse, ou encore des recettes encaissées mais n'ayant pas fait l'objet d'une émission de titres représentant 1,7 M€ au 28 février 2023. Il a alors entrepris des actions d'accompagnement, de conseil et de formation en juin 2023.

Hormis une vérification sommaire des pièces envoyées par la régisseuse lors de la demande d'émission de titres, l'ordonnateur n'effectue aucun contrôle particulier.

- Le contrôle sur pièces et sur place révèle des zones de risque, majeures pour certaines d'entre elles.

La chambre a réalisé un contrôle sur place de la régie de recettes qui a consisté à vérifier le dossier constitutif de la régie, les fonds, les opérations de recettes, le respect de l'encaisse, les aspects organisationnels, la tenue de la comptabilité, la production des justificatifs à l'ordonnateur et au comptable public, l'existence d'un contrôle interne. Un contrôle du stock des produits proposés à la vente au sein de la boutique a également été réalisé.

³¹ Dans les faits, les chèques ne sont acceptés que pour les groupes de touristes.

³² La circulaire de la direction générale des finances publiques du 5 juin 2013 prévoit de proportionner la périodicité de principe aux enjeux et risques de chaque régie. Ainsi, celles présentant des risques devraient être contrôlées au moins tous les deux ans.

Les aspects organisationnels

L'organisation matérielle de la régie ainsi que les conditions de sécurisation des fonds n'appellent pas d'observations. Les pièces justificatives des recettes sont classées et archivées.

Il n'existe toutefois pas de base documentaire permettant à la régieuse de se documenter en cas de difficultés ou de questions. En outre, la direction des Grands Bains a fait part du refus du centre national de formation de la fonction publique territoriale de former les régisseurs des Grands Bains, dès lors qu'ils ne sont pas des agents publics.

En ce qui concerne l'organisation informatique, chaque utilisateur dispose d'un code et peut être identifié. Les tarifs sont correctement renseignés dans le logiciel de vente. Cependant, l'organisation mise en place sépare la délivrance de la carte magnétique donnant accès aux Grands bains de l'encaissement de la recette correspondante. La situation empêche d'effectuer le rapprochement des quittances avec l'activité réelle de la régie, en ayant recours au logiciel de vente. Aucun rapprochement n'est effectué entre le nombre d'entrées et les encaissements.

Cette organisation fait courir un risque de fraude, en particulier lors d'un encaissement en numéraire. Un usager payant en numéraire, en l'absence de justificatif de paiement, se voit remettre une carte d'entrée non tracée. Le risque ainsi identifié porte, au mois d'août 2024, sur 9 % des recettes de la régie (paiement en numéraire).

Le dossier constitutif de la régie de recettes

Le dossier constitutif de la régie est conforme aux directives règlementaires et n'appelle pas d'observation.

La reconnaissance des fonds

Un contrôle des fonds a été réalisé à l'occasion de la vérification quotidienne effectuée le matin par la régieuse sur les encaissements de la veille. Le contrôle opéré n'a pas révélé d'erreur de caisse. Cependant des zones de risques existent et doivent être corrigées. La régieuse centralise les caisses des différents mandataires et procède à un contrôle globalisé des chèques, des tickets de cartes bancaires, des talons de chèques vacances ainsi que du numéraire. À la suite d'une recommandation émise en 2019, chaque caissier rempli un bordereau de caisse détaillant le numéraire encaissé. Le bordereau doit être signé par la régieuse. Cependant, cette dernière signe chaque bordereau sans vérifier le contenu de la caisse et procède à la vérification des fonds après globalisation de toutes les caisses. Ce procédé rend impossible l'identification de la caisse susceptible de faire l'objet d'une anomalie.

Le contrôle des opérations de recettes

L'acte de création de la régie indique la nature des produits pouvant être recouvrés et les modes de perception des recettes qui sont autorisés. La chambre a pu s'assurer que les tarifs étaient affichés et correspondaient à ceux renseignés dans le logiciel de vente.

En revanche, il n'existe pas de délivrance systématique de justificatifs de paiement. Celui-ci n'est délivré qu'à la demande du client. Le logiciel de vente utilisé permet de suivre les factures numériques numérotées en série continue, mais la fonction n'est connue ni de la direction des Grands bains, ni de la régieuse ni, *a fortiori*, des mandataires.

Si les encaissements par carte bancaire ou virements sur le site internet laissent une trace de paiement, un risque a été identifié par la chambre pour les encaissements en numéraire.

Le fait d'éditer systématiquement un document numéroté en série continue, tel que prévu dans l'instruction de 2006 précitée, vise à pouvoir vérifier, *a posteriori*, que les mandataires n'ont pas pu encaisser une somme d'argent sans le retracer. L'édition et l'archivage numérique d'un justificatif de paiement (de type facture), *a minima* pour les usagers qui s'acquittent de leur dette en numéraire, permettrait ainsi de limiter le risque.

Recommandation n° 2. : Mettre en place une organisation permettant de fiabiliser les opérations d'encaissement et d'effectuer un contrôle de cohérence entre l'activité de l'établissement thermal et les recettes encaissées.

Le respect de l'encaisse

Le régisseur doit verser l'encaisse dès que son montant atteint le maximum fixé par l'acte de création de la régie et au minimum une fois par mois. En l'espèce, l'encaisse est fixée à 310 000 €.

Depuis que le comptable a signalé des dépassements récurrents de l'encaisse, une attention particulière est désormais accordée à ce versement par la régisseur qui suit régulièrement le seuil de l'encaisse.

L'absence de tenue de comptabilité.

Les régisseurs de recettes sont astreints à tenir une comptabilité en application de l'article R. 1617-16 du CGCT. La comptabilité doit permettre d'apprecier à tout moment le solde de la caisse et des valeurs, pour les régies de recettes. La comptabilité des régies de recettes est tenue selon la méthode de la partie double³³. Elle doit retracer l'ensemble des recettes que le régisseur est habilité à encaisser dans le cadre de l'acte constitutif de la régie.

Or, aucune comptabilité n'est tenue au sein de la régie. En conséquence, aucun contrôle de conformité entre le montant des recettes encaissées, les justificatifs correspondants et les enregistrements comptables n'a pu être effectué par la chambre.

L'absence de tenue de comptabilité et d'arrêtés comptables réguliers expose la régie à des difficultés majeures de suivi des recettes. Il a ainsi été impossible d'identifier l'origine d'une recette encaissée pour 138 000 €, qui a dû faire l'objet de l'émission d'un titre en recettes exceptionnelles.

Il appartient au régisseur de s'assurer de l'exactitude des enregistrements comptables et de procéder à l'arrêté journalier du journal grand-livre. Le régisseur doit opérer le rapprochement des comptes d'opérations avec les pièces justificatives du jour. Par ailleurs, les éventuelles écritures correctives doivent être traçables. Il doit procéder chaque mois, avant la transmission des fonds encaissés au comptable, à un rapprochement pour les différents modes d'encaissement, entre sa comptabilité et le compte de dépôt des fonds au Trésor.

³³ La méthode dite « en partie double » repose sur la règle des deux inscriptions simultanées en débit et en crédit, emportant à tout moment l'égalité des masses débitrices et créditrices des comptes sur le total général de la balance.

Recommandation n° 3. : Tenir la comptabilité de la régie de recettes en partie double conformément à l'instruction codificatrice relative aux régies des collectivités territoriales du 21 avril 2006.

La régieuse transfère à l'ordonnateur à chaque fin de mois les justificatifs nécessaires à l'émission du titre de recettes. L'ordonnateur s'assure de l'adéquation du montant figurant sur la demande d'émission de titre avec les justificatifs fournis puis transmet au comptable public. La production des justificatifs n'appelle pas d'observation.

Un dispositif de contrôle interne inexistant

Aucun dispositif de contrôle interne formalisé et archivé n'a été mis en place, en dépit des demandes faites en ce sens par le comptable public.

Les seuls contrôles opérés sont ceux menés par la régieuse chaque matin à l'occasion de la vérification des recettes de la veille, et par l'ordonnateur lors de la demande d'émission de titre, tels qu'ils ont été précédemment décrits. Ces seuls contrôles sont insuffisants.

Au-delà de ces contrôles, et compte tenu des risques identifiés, il apparaît indispensable qu'un dispositif de contrôle interne robuste soit déployé au sein de la régie de recettes.

Un tel dispositif se caractérise par l'élaboration par l'ordonnateur d'une cartographie des risques et de fiches de procédure, ainsi que par le déploiement de contrôles de supervision périodiques, formalisés et archivés.

L'ordonnateur doit effectuer des contrôles sur pièces et sur place et s'assurer que le régisseur intervienne seulement pour les opérations prévues dans l'acte constitutif de la régie et que les modalités de fonctionnement sont respectées. Il peut demander au régisseur de lui communiquer les registres comptables et s'assurer de l'encaissement normal des produits. Les contrôles effectués sur place doivent être formalisés par un procès-verbal. La vérification doit porter sur la tenue de la comptabilité, la justification des soldes des comptes, le classement des pièces justificatives, ainsi que leur régularité, et le respect de la périodicité des versements.

Recommandation n° 4. : Mettre en place un dispositif de contrôle interne formalisé et archivé afin de couvrir les risques liés au fonctionnement de la régie de recettes.Des irrégularités dans les stocks de la boutique

La chambre a procédé à un contrôle du stock de la boutique le 20 août 2024. Un échantillon de produits a été choisi pour vérifier la conformité du stock enregistré dans le logiciel de vente et le stock physique.

Le logiciel de vente met à jour les stocks de la boutique lors de chaque sortie de produits. La commune a indiqué qu'un inventaire est réalisé deux fois par an. En dehors de ces inventaires, non tracés, aucun contrôle n'est effectué sur le stock des produits alors même que les listes mentionnent des stocks de produits négatifs, ce qui aurait dû alerter la commune.

La chambre a constaté un nombre significatif d'écart entre les stocks physiques et les stocks indiqués dans le logiciel de suivi (de 60 à 100 % d'anomalies sur les échantillons contrôlés).

Un contrôle périodique, tracé et archivé doit impérativement être mis en place par la direction des Grands bains, sous le contrôle de l'ordonnateur.

Recommandation n° 5. : Mettre en place des contrôles périodiques, tracés et archivés des stocks de la boutique.

1.2.3 L'analyse financière

1.2.3.1 La règle de non subventionnement du budget annexe est respecté

Les services publics à caractère industriel et commercial doivent être financés par les seuls usagers qui s'acquittent d'une redevance (et non par les contribuables). Le financement du budget annexe par une subvention du budget principal est ainsi interdit, sauf cas dérogatoires expressément prévus par la loi.

En l'espèce, un concours financier du budget principal a été nécessaire lors de la création de la régie, au travers d'une dotation de 300 000 € et d'avances remboursables d'un montant total de 1 249 092 €³⁴. Ces sommes ont été remboursées au budget principal.

Dans le respect des dispositions légales, le budget principal de la commune ne prend pas en charge les dépenses liées à l'exploitation de l'établissement thermal.

1.2.3.2 Une capacité d'autofinancement importante

L'excédent brut d'exploitation (EBE) est en augmentation, passant de 1,3 M€ en 2018, 1,6 M€ en 2023, et représente plus du tiers du chiffre d'affaires, hormis en 2020 et 2021 du fait de la pandémie.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute représente de l'ordre de 1,1 M€ à 1,3 M€ hors événements exceptionnels (pandémie en 2020 et 2021 ou recettes exceptionnelles en 2023 liées à des contentieux gagnés par la commune pour un montant de 1,5 M€ et au titre de recette de 138 000 €, émis pour régulariser la recette dont l'origine n'a pu être identifiée).

La CAF brute a permis de couvrir le remboursement de l'annuité en capital de la dette. La commune a ainsi pu dégager une capacité d'autofinancement nette pour contribuer au financement des investissements.

³⁴ Délibération du 30 août 2017 actant le versement d'une avance de 264 000 € pour faire face à un besoin d'investissement, remboursable dans un délai de cinq ans et délibération du 20 décembre 2017 décidant le versement d'une avance de 985 092 €, remboursable en cinq ans.

Tableau n° 9 : Formation de la capacité d'autofinancement

en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne
<i>Chiffre d'affaires</i>	3 756 961	3 970 265	2 304 726	1 834 753	4 300 264	4 698 122	4,6 %
<i>Ressources d'exploitation</i>	3 756 961	3 970 265	2 304 726	1 834 753	4 300 264	4 698 122	4,6 %
<i>Produit total</i>	3 756 961	3 970 265	2 304 726	1 834 753	4 362 997*	4 698 122	4,6 %
- <i>Consommations intermédiaires</i>	1 186 742	1 551 922	1 109 372	743 299	1 525 441	1 458 252	4,2 %
- <i>Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)</i>	5 635	18 154	18 607	13 585	20 779	24 752	34,4 %
= <i>Valeur ajoutée</i>	2 564 585	2 400 188	1 176 747	1 077 869	2 816 778	3 215 118	4,6 %
en % du produit total	68,3 %	60,5 %	51,1 %	58,7 %	64,6 %	68,4 %	
- <i>Charges de personnel</i>	1 259 065	1 281 444	850 688	799 189	1 453 379	1 601 431	4,9 %
+ <i>Autres produits de gestion</i>	10 816	4 670	2	3 102	83	9 742	- 2,1 %
- <i>Autres charges de gestion</i>	1 922	23 299	2 049	29 588	27 103	29 464	72,6 %
= <i>Excédent brut d'exploitation</i>	1 314 415	1 100 115	324 012	252 194	1 336 378	1 593 964	3,9 %
+/- <i>Résultat financier</i>	- 95 041	- 82 761	- 53 442	- 57 751	- 24 956	- 17 380	
+/- <i>Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)</i>	- 1 745	- 6 461	- 1 360	931 750	120 544	1 682 832	
= <i>CAF brute avant impôts sur les bénéfices</i>	1 217 628	1 010 893	269 210	1 126 193	1 431 966	3 259 417	
en % du produit total	32,4 %	25,5 %	11,7 %	61,4 %	32,8 %	69,4 %	
- <i>Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)</i>	553 624	544 648	69 621	617 974	684 837	691 784	
= <i>CAF nette ou disponible (C)</i>	664 004	466 245	199 588	508 220	747 130	2 567 633	
en % du produit total	17,7 %	11,7 %	8,7 %	27,7 %	17,1 %	54,7 %	

* dont production immobilisée (62 733 €).

Source : Comptes de gestion 2018-2023.

1.2.3.3 Les redevances versées par les usagers

1.2.3.3.1 Des tarifs fixés par le maire sur délégation du conseil municipal

Les ressources d'exploitation se composent des seules redevances versées par les usagers en contrepartie du service rendu.

En vertu de la délégation de signature que le maire a reçue en la matière, les tarifs des différentes activités proposées au sein de l'établissement thermal (accès aux Grands bains, vente de produits et de prestations de soins et prestations du restaurant) sont fixés par voie d'arrêtés.

La chambre observe que plusieurs arrêtés sont entrés en vigueur avant d'être devenus exécutoires, notamment en 2022, ce qui est irrégulier. La commune doit veiller à ce que les arrêtés fixant les tarifs ne soient pas entachés d'une rétroactivité illégale.

1.2.3.3.2 La politique tarifaire prend en compte le coût de revient du service et des études comparatives

Les propositions tarifaires, élaborées par la direction des Grands bains, sont présentées et discutées à l'occasion de réunions du conseil d'exploitation avant la signature des arrêtés par le maire.

Afin de déterminer les tarifs, la direction se fonde sur une étude des différents coûts d'exploitation et sur les évolutions attendues afin de déterminer le coût de revient prévisible et ajuster en conséquence les tarifs. La direction des Grands bains a par exemple indiqué que la hausse des tarifs en 2022 avait pour objet de tenir compte de la hausse prévisible du coût de l'électricité et des salaires. Outre la couverture du coût de revient, la politique tarifaire a également pour objet de permettre la formation d'un autofinancement, afin de financer, en partie, les investissements nécessaires à l'exploitation de l'établissement thermal.

La commune procède également à des études comparatives avec des structures similaires. Elle tient compte également des enquêtes de satisfaction des clients pour ajuster les prestations et tarifs, et analyse les services dont les résultats sont en-deçà des prévisions³⁵.

1.2.3.3.3 Une modulation tarifaire qui présente des fragilités juridiques

L'autorité chargée de fixer les tarifs d'un service public peut les moduler en fonction des usagers. Cette possibilité doit toutefois être appréciée au regard du principe d'égalité de traitement des usagers, c'est-à-dire qu'elle doit être justifiée par une différence de situation objective entre les usagers ou une nécessité d'intérêt général³⁶.

Des arrêtés de l'ordonnateur ont déterminé les conditions dans lesquelles les tarifs peuvent faire l'objet de remises pour l'accès aux Grands bains. L'arrêté du 19 juin 2024, actuellement en vigueur, prévoit ainsi une remise de 20 % pour les titulaires d'une carte « mobilité inclusion » et 50 % pour leurs accompagnants.

³⁵ À titre d'illustration, la commune a proposé des tarifs « basse saison » et « haute saison » en été 2023, mais est revenue à des tarifs uniques l'année suivante (été 2024) ; après avoir constaté que les tarifs basse saison ne permettaient pas d'accroître la fréquentation.

³⁶ Par exemple, la reconnaissance d'une nécessité d'intérêt général permet d'accorder des tarifs préférentiels aux usagers à revenus modestes, en vue de permettre le plus large accès aux services publics. En l'espèce, la commune a fait le choix de ne pas appliquer de réductions tarifaires fondées sur des critères socio-économiques.

Les résidents permanents de la commune bénéficient d'une remise de 50 % pour l'entrée aux Grands bains au motif des « actions commerciales ». Or, les actions commerciales concernent, au terme de l'arrêté précité, une vente « *packagée* », la mise en avant d'un produit, des actions de communication ou une optimisation du remplissage de l'établissement ; la remise pouvant aller jusqu'à 100 %. L'arrêté ne mentionne donc nullement les résidents permanents. La situation nuit à la transparence de la politique tarifaire.

En outre, une réduction tarifaire au profit des résidents permanents présente un risque juridique puisque la différence de traitement n'est pas justifiée par des considérations d'intérêt général en rapport avec l'exploitation du service public, et que les résidents permanents ne se trouvent pas dans une situation particulière par rapport aux autres usagers du service public.

Le personnel des Grands bains bénéficie de la gratuité et de tickets gratuits pour leurs « proches », dont le nombre varie en fonction de la nature du contrat de travail et de l'ancienneté³⁷. Or, les agents communaux ne peuvent pas bénéficier d'un tarif réduit ou de la gratuité, dès lors qu'il n'existe aucune nécessité d'intérêt général ni aucune différence de situation justifiant qu'un traitement particulier leur soit accordé. L'application d'une telle politique tarifaire présente un risque juridique.

Des tarifs remisés (pouvant aller jusqu'à 100 %) sont par ailleurs appliqués au profit de certains partenaires, notamment les hébergeurs. Une convention de partenariat commercial a par exemple été signée le 10 janvier 2024 avec la résidence Arts et Vie, permettant aux clients de la résidence de bénéficier d'une remise de 10 % sur l'entrée adulte deux heures, en échange d'une communication active par l'hébergeur sur l'établissement les Grands Bains. Une autre convention, signée avec la société « Clubs VVF » le 17 juin 2024, prévoit des remises allant de 5 % à 40 % en fonction de la quantité achetée³⁸.

1.2.3.3.4 Des ressources d'exploitation dynamiques sous le double effet de l'augmentation des tarifs et de la fréquentation

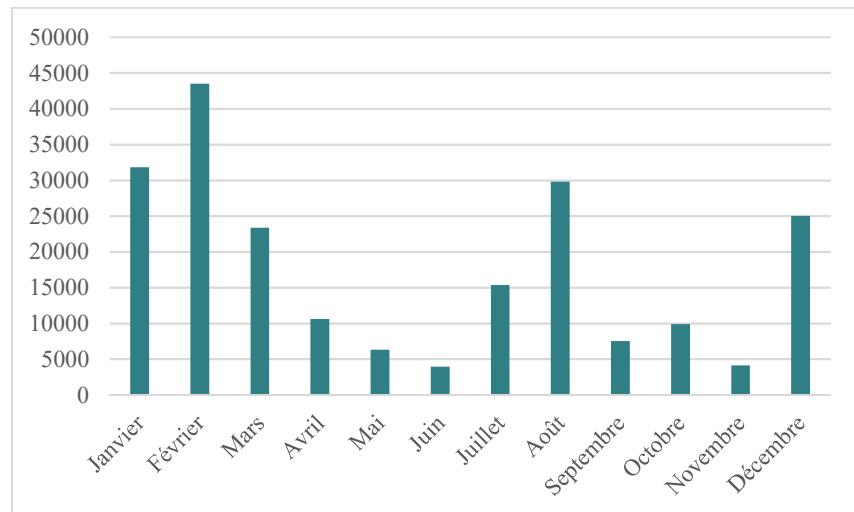
Le chiffre d'affaires est passé de 3,7 M€ en 2018 à 4,7 M€ en 2023 (soit une hausse de plus de 25 %). L'augmentation s'explique à la fois par une fréquentation en hausse et une augmentation des tarifs.

La fréquentation est ainsi passée de 162 469 entrées en 2018 à 211 196 entrées en 2023. Les données de fréquentation disponibles en 2023 témoignent de l'attrait de l'établissement thermal durant la saison hivernale (de décembre à mars) et estivale (juillet et août).

³⁷ Un salarié en CDI bénéficie par exemple de 15 entrées par saison, alors qu'un salarié en CDD dont la durée est comprise entre un et deux mois bénéficie de cinq entrées.

³⁸ 5 % de remise pour le lot n° 1 (de 0 à 500 entrées « adulte 2 heures » achetées) et 40 % de remise pour le lot n° 6 (de 2 500 à 3 000 entrées achetées).

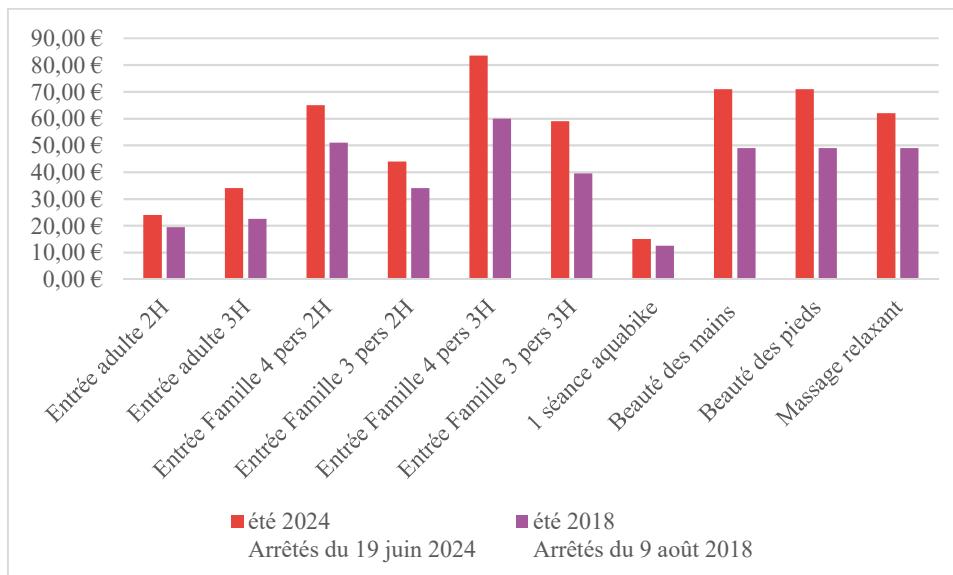
Graphique n° 1 : Entrées aux Grands Bains en 2023



Source : CRC PACA d'après les documents produits par la collectivité.

Les tarifs ont augmenté afin de tenir compte du contexte inflationniste (hausse des charges générales, du coût de l'électricité, revalorisation des salaires).

Graphique n° 2 : Évolution tarifaire entre 2018 et 2024



Source : CRC PACA, d'après les arrêtés fixant les tarifs.

Les entrées aux Grands-Bains représentent près de 88 % du chiffre d'affaires réalisé en 2023. Les autres recettes se composent, par ordre d'importance, des produits de la vente de prestations (soins et restaurant), de la vente d'articles provenant de la boutique et, dans une moindre mesure, de produits provenant de la location de serviettes et de la vente de prestations de sport (cours d'aquabike, aquagym, etc...).

1.2.3.4 Des dépenses de personnel en augmentation

Les personnels affectés à un service public industriel et commercial sont des agents contractuels de droit privé et leur situation relève du code du travail. Dans le cadre d'une reprise en régie, les collectivités publiques sont contraintes de reprendre le personnel affecté au service. La gestion de la paie des salariés affectés aux Grands Bains est externalisée auprès d'un prestataire.

Les collectivités qui gèrent un service public industriel et commercial doivent adopter une délibération portant tableau des effectifs. La commune satisfait à cette obligation depuis l'adoption, le 5 juin 2024, d'une délibération portant création d'un tableau des emplois et des effectifs pour la régie des Grands bains. Aucune délibération portant tableau des emplois et des effectifs n'avait été adoptée antérieurement. La délibération fait état de 58 emplois, dont 17 font l'objet de contrats à durée indéterminée ; les autres emplois ouverts ayant vocation à être pourvus par des saisonniers en contrat à durée déterminée.

La rémunération est composée d'un salaire de base et de primes, qui font l'objet de délibérations du conseil municipal. La détermination du niveau de rémunération représente un enjeu managérial essentiel dans la mesure où la commune entend faire de l'établissement thermal la principale attraction touristique d'intersaison dans le Briançonnais, et annonce des ambitions élevées pour la qualité du service rendu. Ainsi, le niveau de rémunération des salariés des Grands bains, qui s'établit par comparaison avec les conventions collectives des secteurs d'activité proches de ceux gérés par la régie, notamment les activités de loisirs et le thermalisme, comprend des objectifs d'attractivité, de fidélisation et d'équité interne et externe.

Les charges de personnels sont passées de 1,45 M€ en 2022 à 1,6 M€ en 2023. L'augmentation s'explique par la hausse des salaires de base et des primes et par une augmentation des recrutements en 2023 ; l'année 2022 a été marquée, selon la collectivité, par des difficultés importantes de recrutement dans un contexte post-Covid.

Des agents rémunérés par le budget principal de la commune sont également mis à disposition des Grands bains et font l'objet d'une facturation à la régie.

1.2.3.5 Des charges d'exploitation contenues

Les charges d'exploitation sont passées de 1,18 M€ en 2018 à 1,45 M€ en 2023 (4,2 %).

L'augmentation s'explique principalement par le paiement à la commune à compter de 2022 de la mise à disposition des thermies de chaleurs (193 000 € en 2022 et 247 000 € en 2023).

1.2.3.6 Le financement des investissements

Des dépenses d'équipement ont été réalisées à hauteur de 2,2 M€ entre 2018 et 2023. Les principales opérations sont les travaux de rénovation entrepris lors des fermetures techniques annuelles et l'installation d'une pompe à chaleur en 2022 pour 0,5 M€.

Hormis en 2020, les dépenses d'équipement ont été couvertes par le financement propre disponible. Le cumul des dépenses d'équipement et le remboursement des avances au budget principal a tout de même conduit le budget annexe à devoir emprunter (0,9 M€ en cumul).

Tableau n° 10 : Financement des investissements

en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul sur les années
<i>CAF brute</i>	1 217 628	1 010 893	269 210	1 126 193	1 431 966	3 259 417	8 315 307
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	553 624	544 648	69 621	617 974	684 837	691 784	3 162 487
= <i>CAF nette ou disponible (C)</i>	664 004	466 245	199 588	508 220	747 130	2 567 633	5 152 820
+ Produits de cession	0	0	0	0	0	1 561	1 561
= <i>Recettes d'inv. hors emprunt (D)</i>	0	0	0	0	0	1 561	1 561
= <i>Financement propre disponible (C+D)</i>	664 004	466 245	199 588	508 220	747 130	2 569 194	5 154 381
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	344 429	317 521	275 596	280 145	636 863	379 312	2 233 867
- Participations et inv. financiers nets	300 198	0	-300 000	0	0	750	948
+/- Variation autres dettes et cautionnements	- 198	21 000	300 000	300 000	200 000	0	820 802
= <i>Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre</i>	19 575	127 724	- 76 008	- 71 926	- 89 733	2 189 132	2 098 764
= <i>Besoin (-) ou capacité (+) de financement</i>	19 575	127 724	- 76 008	- 71 926	- 89 733	2 189 132	2 098 764
Nouveaux emprunts de l'année	350 000	250 000	0	260 000	0	0	860 000

Source : compte de gestion 2018 à 2023.

Une importante opération d'investissement est prévue en 2024 et 2025. Le premier étage des Grands bains, occupé actuellement par l'espace romano-irlandais, sera en effet réaménagé en vue de la construction d'un spa haut de gamme. Le coût de l'investissement est évalué à 5,8 M€³⁹. Pour financer le projet, outre les subventions escomptées, la commune compte mobiliser ses ressources propres et recourir à l'emprunt.

1.2.3.7 L'analyse bilancielle

1.2.3.7.1 Un endettement maîtrisé

Tableau n° 11 : Dettes et capacité de désendettement

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Annuité en capital de la dette</i>	553 624	544 648	69 621	617 974	684 837	691 784
+ Charge d'intérêts et pertes nettes de change	95 041	82 761	53 442	57 751	24 956	17 380
= Annuité totale de la dette (en euros)	648 665	627 409	123 064	675 725	709 792	709 163
<i>Encours de dette au 31 déc. (en euros)</i>	4 218 106	3 902 458	3 532 837	2 874 863	1 990 026	1 298 243
<i>Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)</i>	3,5	3,9	13,1	2,6	1,4	0,4

Source : comptes de gestion 2018 à 2023.

De 2018 à 2023, l'encours de dette a diminué, passant de 4,4 M€ à 1,3 M€. En 2020, la commune a été autorisée par l'organisme de crédit à suspendre et à reporter le remboursement sur les autres années. La capacité de désendettement, inférieure à six mois en 2023, démontre un endettement maîtrisé.

1.2.3.7.2 Une trésorerie satisfaisante

Le fonds de roulement a fortement augmenté depuis 2018. Il a représenté en moyenne 94 jours de charges courantes entre 2018 et 2022, et, en raison du résultat exceptionnel de 2023, atteint désormais plus de 330 jours de charges courantes.

³⁹ Marchés de maîtrise d'œuvre et marchés de travaux.

Tableau n° 12 : Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie

<i>au 31 décembre en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Fonds de roulement net global</i>	272 125	649 849	573 841	761 915	672 182	2 861 314
- <i>Besoin en fonds de roulement global</i>	- 129 180	268 275	75 814	- 42 755	185 365	192 430
= <i>Trésorerie nette</i>	401 305	381 574	498 027	804 670	486 817	2 668 884
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	57,5	47,1	89,4	178,7	58,2	311,1
<i>Dont trésorerie active</i>	401 305	381 574	498 027	804 670	486 817	2 668 884

Source : compte de gestions 2018 à 2023.

Le besoin en fonds de roulement contribue au maintien du niveau de la trésorerie, qui représentait entre 47 jours et 178 jours de dépenses courantes entre 2018 et 2022, pour atteindre 311 jours en 2023.

2 LA COMMANDE PUBLIQUE

La commande publique correspond à l'ensemble des contrats conclus à titre onéreux par un acheteur public ou une autorité concédante ayant une mission de service public, pour répondre à ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, avec un ou plusieurs opérateurs économiques. Les contrats peuvent prendre la forme de marchés publics (l'ensemble de la prestation est financé par l'acheteur public) ou de concession (délégation d'une activité de service public où le délégataire est rémunéré par l'activité du service).

Les collectivités ont l'obligation d'assurer, quel que soit le montant en cause, la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures.

2.1 Une organisation générale de la fonction achat qui peut être améliorée

La définition d'un marché public et les différentes procédures

Les marchés publics sont les contrats conclus par la commune avec les opérateurs économiques pour répondre à ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, en contrepartie d'un prix ou de tout équivalent.

Les marchés peuvent être passés sans publicité ni mise en concurrence préalables, notamment pour les marchés à faible montant (L. 2122-1 du code de la commande publique), selon une procédure adaptée (L. 2123-1 du même code), ou selon une procédure formalisée (L. 2124-1 à 4 du même code) lorsque le montant excède les seuils européens.

La détermination de la procédure applicable conditionne les modalités de publicité et de mise en concurrence, de sélection des opérateurs économiques et d'attribution des marchés.

2.1.1 Des compétences en matière d'achat clairement identifiées

L'ordonnateur dispose d'une délégation permanente du conseil municipal établie par délibération du 23 mai 2020 aux fins de prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget. Une délégation permanente avait également été accordée sous l'ancienne mandature, par délibération du 9 avril 2014.

La délibération du 23 mai 2020 concédant au maire une délégation permanente autorise d'une manière expresse les subdélégations au titre de l'article L. 2122-19 du CGCT. Le maire a fait usage de cette autorisation puisque certains agents de la collectivité disposent d'une délégation de signature leur permettant de signer certains actes d'achat dans la limite d'un montant défini.

2.1.2 Une organisation en voie de formalisation

La commune ne dispose pas d'une stratégie formalisée portant sur la définition de ses besoins et la planification des achats courants. Or, les règles de computation des seuils imposent aux acheteurs de déterminer la nature et l'étendue de leurs besoins avec précision, afin de respecter les règles de publicité et de mise en concurrence. En effet, la régularité et la performance des procédures d'achats sont directement conditionnées par une phase d'analyse des besoins, et de computation des montants au regard des seuils règlementaires définis par type d'achat.

La commune ne dispose pas non plus d'un guide interne de la commande publique⁴⁰, certes non obligatoire, mais dont l'intérêt, outre le rappel des principales règles de la commande publique et la sécurisation des procédures, est de formaliser une organisation de la fonction achat adaptée à la taille et aux besoins de la commune. Il doit notamment se concentrer sur les procédures mises en place par la collectivité en dehors de celles dites formalisées.

Une commission ad hoc est systématiquement consultée pour l'attribution des marchés passés selon une procédure adaptée. Aucune note interne ou délibération du conseil municipal n'expose ses modalités de fonctionnement, pas plus que les personnes qui la compose. La collectivité a toutefois indiqué à la chambre que son fonctionnement était identique à celui de la commission d'appel d'offres qui existe pour les procédures formalisées.

Un agent de catégorie A (cadre) est en charge de la commande publique et des affaires juridiques et domaniales. Ce recrutement, intervenu en 2021, a permis de professionnaliser la fonction au sein de la collectivité.

2.2 La prévention des atteintes à la probité

2.2.1 Une publication imparfaite des données essentielles

Depuis le 1^{er} octobre 2018 la commune doit publier la liste des données essentielles des marchés publics dont le montant est supérieur à 25 000 € HT et des contrats de concession⁴¹ (sous un format ouvert et librement réutilisable au stade de l'attribution et pour leurs éventuelles modifications en cours d'exécution).

Selon l'ordonnateur, la publication se limite au profil acheteur de la commune qui a été créé le 1^{er} juillet 2016 sur le portail « *emarchespublics.com* ». Toutefois, elle ne satisfait que partiellement à l'obligation de publication des données essentielles. La consultation du profil acheteur de la commune a en effet permis d'identifier certains contrats pour lesquels ces données étaient incomplètement renseignées, voire intégralement manquantes.

La collectivité, qui s'est engagée à être attentive au respect de cette obligation, doit également respecter les termes du décret n° 2022-767 du 2 mai 2022 portant diverses modifications du code de la commande publique qui renforce la démarche d'ouverture des données (*open data*), en imposant notamment la publication des données essentielles de la commande publique sur une seule et unique plateforme : le portail national des données ouvertes et non plus sur le seul profil acheteur de la collectivité.

⁴⁰ Un protocole « achats et facture » dédié à l'établissement thermal a toutefois été formalisé.

⁴¹ Articles L. 2196-2, R. 2196-1 et R. 3131-1 du code de la commande publique.

2.2.2 Un dispositif restreint et récent de prévention des atteintes à la probité

Aux termes de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin 2 », les collectivités locales ont l'obligation de se doter d'un dispositif de prévention des atteintes à la corruption. Les communes sont libres d'adopter le dispositif de leur choix, adapté à leurs enjeux et particularités.

Par délibération du 6 mars 2024, la commune a décidé de désigner un ancien magistrat des juridictions financières en qualité de référent déontologue des élus locaux.

Toutefois, il n'existe encore ni cartographie des risques d'atteinte à la probité, ni procédure de maîtrise des risques. Aucune formation ou sensibilisation interne n'a été mise en place, notamment à destination des fonctionnaires. La commune doit donc veiller à mettre en place un dispositif formalisé de prévention des atteintes à la corruption, adapté à sa taille et ses enjeux.

2.3 Le recours à la technique de l'accord-cadre : des montants maximums qui ne reflètent pas toujours les besoins de la commune

L'article L. 2111-1 de la commande publique dispose que « *la nature et l'étendue des besoins à saisir sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale.* »

L'accord-cadre (article L. 2125-1 du code de la commande publique), sans déroger à l'obligation légale de définition des besoins, est une technique d'achat qui permet de présélectionner un ou plusieurs opérateurs économiques en vue de conclure un contrat établissant tout ou partie des règles relatives aux commandes à passer au cours d'une période donnée. Il s'agit donc d'un outil de planification de la commande publique qui vise à occasionner gain de temps, économies d'échelle, et meilleure réactivité. La sécurité juridique doit s'en trouver accrue, et les fournisseurs diversifiés⁴².

Depuis 2018, et selon le tableau de recensement des marchés publics transmis par la collectivité, cette dernière a passé plusieurs accords-cadres, qu'il s'agisse d'accords-cadres à bons de commande, à marchés subséquents, ou mixtes

⁴² Cour des comptes, rapport public thématique, Le recours par l'État aux prestations intellectuelles de cabinets de conseil, juillet 2023, p.77 et suivantes.

Aucun document de la commune ne précise les conditions et critères aux termes desquels cette technique d'achat doit être envisagée ou au contraire exclue. La commune indique avoir recours à la procédure pour répondre à des besoins récurrents, pluriannuels, dont la fréquence ou les quantités ne sont pas connues avec suffisamment de précision lors de la passation du marché⁴³, ce qui est effectivement le cas pour les accords-cadres des travaux de voirie⁴⁴, les services liés au déneigement de l'espace public, et les travaux de rénovation, de maintenance et d'entretien de l'établissement thermal.

Depuis le 1^{er} janvier 2022, la possibilité de conclure des accords-cadres sans maximum est exclue⁴⁵. Toutefois, les montants maximums évalués par la collectivité apparaissent parfois excessifs, puisqu'il existe un écart important entre les montants maximum des contrats et les dépenses réelles.

Pour l'accord-cadre à bons de commande conclu en 2019 au titre des prestations de déneigement, les dépenses mandatées ne se sont ainsi élevées qu'à 8 000 € pour l'ensemble de la période allant de 2019 à 2023, alors que le montant maximum estimé par la collectivité était de 75 000 €. Pourtant, ce montant maximum a été porté à 150 000 € dans l'accord-cadre qui lui a succédé à compter de 2023. La collectivité a évoqué à cet égard le caractère vieillissant de ses engins de déneigement, occasionnant un recours potentiellement accru à l'accord-cadre, et l'impossibilité de prévoir le niveau d'enneigement d'une année sur l'autre. Ces éléments ne peuvent cependant suffire à justifier l'écart important entre le montant contractualisé et le montant mandaté. Fin 2024, aucun mandat n'avait d'ailleurs été émis dans le cadre de ce nouveau contrat.

De même, s'agissant de l'accord-cadre pour la réalisation de travaux de rénovation, de maintenance, et d'entretien aux Grands bains, notifié en juillet 2020 pour une durée d'un an renouvelable trois fois et pour un montant maximum de 4,2 M€⁴⁶, les sommes mandatées, tous lots confondus, représentent un peu moins de 350 000 €, soit 8 % du montant maximum.

⁴³ Le régime juridique de l'accord-cadre repose sur la possibilité d'ajuster quantitativement la réponse aux besoins, à mesure de l'apparition de ceux-ci : le dispositif est dès lors inadapté à tout domaine qui se caractérise par une unité fonctionnelle et dont les détails doivent être connus dès l'origine.

⁴⁴ L'accord-cadre conclu en avril 2022 pour une durée de quatre ans et pour un montant maximum de 1,2 M€, au titre de l'entretien de la voirie, a déjà donné lieu à 0,8 M€ de mandats, ce qui témoigne d'une évaluation du besoin correcte.

⁴⁵ Décret n° 2021-1111 du 23 août 2021.

⁴⁶ Tous lots confondus – 14 lots au total. Trois lots ont été déclarés infructueux (les lots n° 3, 4 et 5).

Tableau n° 13 : Mandements pour l'accord-cadre de travaux et d'entretien des Grands bains

Lots	Montant maximum (en HT)	Montants mandatés (en TTC)	Montant mandaté / montant maximum (en %)
<i>Lot n° 1 - Plomberie</i>	800 000	136 552	17 %
<i>Lot n° 2 – Production de chaleur</i>	700 000	10 657	1,5 %
<i>Lot n° 8 – cloisons, faux plafonds</i>	150 000	49 941	33 %
<i>Lot n° 11 – Électricité haute tension.</i>	400 000	92 963	23 %
<i>Lot n° 12 – Électricité basse tension.</i>	200 000	8 524	4 %
<i>Lot n° 14 – Revêtement bassin</i>	400 000	47 342	12 %

Source : CRC PACA, d'après les documents produits par la collectivité.

La surestimation des besoins par la commune emporte deux conséquences. Tout d'abord, les montants maximums des marchés notifiés aux titulaires sont sans liens avec les inscriptions budgétaires. La contradiction, qui porte sur des montants significatifs, nuit à la cohérence de l'information financière et comptable.

Ensuite, cette pratique est susceptible de contrevenir aux grands principes de la commande publique, en particulier la transparence des procédures et l'égalité de traitement des opérateurs économiques. Appeler à la concurrence des opérateurs pour des montants significativement erronés, qui ne traduisent pas la volonté effective de dépense publique, est en effet contraire à l'exigence de transparence.

En outre, l'insincérité dans les montants maximum potentiels peut être de nature à dissuader certains opérateurs de soumissionner. La situation est susceptible de porter atteinte au principe d'égal accès à la commande publique. La commune doit par conséquent veiller, à l'avenir, à mieux estimer ses besoins.

La commune reconnaît que le recours à la technique de l'accord-cadre pour les opérations d'entretien et de rénovation des Grands bains n'était plus adapté en 2020 ; le besoin pluriannuel n'avait plus lieu d'être une fois les travaux de rénovation effectués entre 2016 et 2020, à la suite de la reprise de l'établissement en régie.

2.4 Le recours aux contrats de concession de service dans le domaine de la restauration

La délégation de service public est un contrat de concession de service confiant à un prestataire la gestion et l'exploitation d'une activité de service public dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service⁴⁷.

⁴⁷ Article L. 1411-1 du CGCT : Une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un déléataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le déléataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service.

2.4.1.1 Le bar restaurant du Pré-Chabert « Front de neige » : d'une convention d'occupation du domaine public à un contrat de concession de service.

Au terme d'une mise en concurrence, la commune a signé le 11 septembre 2020 avec une société une convention d'occupation du domaine public⁴⁸ pour une durée de trois ans⁴⁹.

La convention portait sur l'occupation d'une partie de la halle du Pré-Chabert, construite dans les années 70, dédiée à une activité de bar-restaurant, afin d'assurer l'attractivité des lieux et améliorer l'offre présente au départ des pistes. Le restaurant du Pré-Chabert constitue en effet le seul établissement du front de neige à proposer la vente de nourriture et de boissons. La redevance annuelle était composée d'une part fixe forfaitaire et révisable égale à 70 000 € HT par an et d'une part variable fixée à 5 % de la partie du chiffre d'affaires HT réalisé par l'occupant.

La commune a fait le choix, par une délibération du 24 avril 2024, d'opter pour une gestion déléguee sous la forme d'une concession, pour une durée de sept ans à compter du 1^{er} octobre 2024. La valeur de la concession a été estimée par la commune à 5,6 M€ HT sur la durée du contrat, qui a eu recours à la procédure formalisée prévue aux articles R. 3122-1 et suivants du code de la commande publique.

La date limite pour la remise des offres était fixée au 29 juillet 2024. La commission de délégation de service public s'est réunie le 28 août 2024 et a procédé à l'analyse des candidatures et des offres. Deux offres ont été remises, dont l'une présentée par l'ancien occupant. L'offre de l'autre opérateur économique n'a pas été examinée ; sa candidature ayant été écartée comme irrecevable, faute d'avoir produit certains documents. La chambre observe que, compte tenu du nombre réduit d'offres présentées et afin de rendre effective la procédure de mise en concurrence, la collectivité aurait pu inviter l'autre opérateur économique à régulariser sa candidature.

Le contrat de concession, signé le 18 novembre 2024, met à la charge du concessionnaire l'aménagement de la terrasse extérieure, la construction de locaux destinés à améliorer l'offre de restauration à emporter et la construction de sanitaires. Le versement d'une redevance d'occupation du domaine public est prévu au contrat. Elle est composée d'une part fixe de 50 000 € annuelle (moindre que dans la convention d'occupation préalable) et d'une part variable représentant 5 % du chiffre d'affaires réalisé.

⁴⁸ Précédemment, un bail administratif avait été signé avec la société « Les trois cas » le 12 juin 2014. Ce bail prévoyait une redevance fixe de 60 000 euros/an ainsi qu'une part variable s'échelonnant de 5 à 9 % du chiffre d'affaires. Ce bail a été renouvelé pour une durée de trois ans à compter du 1^{er} mai 2017, dans les mêmes conditions.

⁴⁹En raison du contexte exceptionnel lié à la crise sanitaire, un avenant a été signé le 23 juin 2021, portant la durée du contrat à quatre ans, soit un terme fixé au 10 septembre 2024.

2.4.1.2 Le bar-restaurant « La Terrasse » aux Grands bains : de la gestion en régie à la gestion déléguée

Un espace bar-restaurant est situé au sein de l'établissement thermal. La commune a entendu ériger cette activité en mission de service public, laquelle est accessoire à l'activité des Grands Bains. Le restaurant était exploité dans le cadre de la régie communale jusqu'au 30 septembre 2023. Toutefois, ce mode de gestion, au regard du besoin à satisfaire, est apparu peu pertinent (insatisfaction des clients, gestion complexe des ressources humaines, des compétences et des approvisionnements).

Par délibération du 12 avril 2023, la commune a approuvé le recours à une procédure de mise en concurrence en vue de conclure un contrat de concession de service pour une durée de trois ans à compter du 1^{er} octobre 2023. La valeur de la concession ayant été estimée à 0,9 M€ HT, la consultation a été passée conformément aux dispositions du 1^o de l'article R. 3126-1 du code de la commande publique (procédure allégée).

En contrepartie de l'occupation des installations nécessaires à l'exploitation du service, la société retenue versera à la commune une redevance annuelle d'un montant de 36 000 € HT.

2.5 La création d'un spa thermal haut de gamme

La collectivité a souhaité diversifier son offre de service public, afin de répondre à l'attente d'une clientèle en quête de prestations haut de gamme. Elle porte donc le projet de création d'un spa haut de gamme, « La Rotonde des Grands Bains », qui remplacera l'actuel espace romano-irlandais. Ce nouveau service bénéficiera d'un accès indépendant mais communiquera toujours avec les Grands Bains pour les clients qui le souhaitent. Malgré l'importance de ce projet, la commune n'a pas fait le choix de recourir à une assistance à maîtrise d'ouvrage.

2.5.1.1 Le prix du marché de maîtrise d'œuvre a augmenté de plus de 50 %

La commune a procédé à un appel d'offres ouvert en février 2023 pour la passation d'un marché de maîtrise d'œuvre (MOE) d'une durée d'exécution de 24 mois. Selon le cahier des clauses administratives particulières (CCAP), ce marché est composé :

- d'une mission de base : études d'esquisse (ESQ), études d'avant-projet sommaire (APS), études d'avant-projet définitif (APD), études de projet (PRO), études d'exécution (EXE), assistance pour la passation des contrats de travaux (ACT), direction de l'exécution des travaux (DET), assistance aux opérations de réception et de garantie de parfait achèvement (AOR) ;
- d'une mission complémentaire portant sur le diagnostic de l'état du bâtiment et la faisabilité de l'opération, conformément aux dispositions de l'article R. 2431-19 du code de la commande publique.

Deux critères ont été retenus pour l'évaluation des offres : la valeur technique de l'offre, pondérée à 60 %, et le critère du prix, pondéré à 40 %.

Une seule offre a été remise, présentée par un groupement conjoint d'entreprises. Le marché lui a été attribué par acte d'engagement du 28 mars 2023, pour une rémunération provisoire de 382 590 € HT, soit 12,753 % du montant prévisionnel des travaux, estimé initialement par le maître d'ouvrage à 3 M€.

Le coût prévisionnel définitif des travaux a cependant fortement augmenté pour s'établir à 4,60 M€ HT au stade de l'avant-projet définitif. Conformément aux stipulations du contrat de maîtrise d'œuvre, le montant définitif de la rémunération du maître d'œuvre a été porté par voie d'avenant n° 1 signé le 6 juin 2024, à 586 286 € HT, soit une augmentation de l'ordre de 53 %.

La rémunération du maître d'œuvre

Le titulaire d'un contrat de maîtrise d'œuvre est rémunéré par un prix forfaitaire couvrant l'ensemble de ses charges et missions, ainsi que le bénéfice qu'il en escompte. Conformément à l'article L. 2432-1 du code de la commande publique, reprenant l'article 9 de la loi du 12 juillet 1985 à relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (MOP) : « *Le marché public de maîtrise d'œuvre privée prévoit une rémunération forfaitaire du titulaire qui tient compte de l'étendue de la mission, de son degré de complexité et du coût prévisionnel des travaux* ». Dans cette hypothèse, le maître d'œuvre, sur la base de son estimation validée par la maîtrise d'ouvrage, s'engage sur un prix réputé prendre en compte l'ensemble de ses charges.

Lorsque, en raison de la nature des travaux, le coût prévisionnel de ceux-ci n'est pas encore connu – ce qui est souvent le cas dès lors qu'il résultera des études réalisées par le maître d'œuvre – le montant du marché de maîtrise d'œuvre tel que fixé dans l'acte d'engagement est alors provisoire. La rémunération provisoire devient définitive lors de l'acceptation par le maître d'ouvrage de l'avant-projet définitif (APD), avant le lancement de la procédure de passation du ou des contrats de travaux, et de l'engagement du maître d'œuvre sur l'estimation prévisionnelle définitive des travaux. La rémunération du maître d'œuvre est ensuite fixée définitivement, sur la base du coût prévisionnel définitif des travaux, arrêté par voie d'avenant (article R. 2432-7 du CCP).

Le mécanisme de rémunération provisoire du maître d'œuvre prévu au cahier des clauses administratives particulières, bien que régulier, ne dispensait pas la commune de déterminer avec précision la nature et l'étendue des besoins à satisfaire.

En l'espèce, l'augmentation significative de la rémunération définitive du maître d'œuvre, révèle une mauvaise définition, par la collectivité, des besoins du projet et de son estimation financière.

Cette sous-estimation du montant prévisionnel des travaux emporte trois conséquences :

- le marché a été substantiellement modifié par rapport à la prestation ayant fait une mesure de publicité et de mise en concurrence s'agissant de son prix ;
- la restriction des opérateurs économiques qui décident de soumissionner, au regard de la rémunération espérée. À cet égard, la chambre relève d'ailleurs qu'un seul groupement a soumissionné à l'appel d'offres ;
- un « effet d'aubaine » pour le maître d'œuvre, qui bénéficie d'un taux de rémunération particulièrement avantageux. En effet, si le montant des travaux prévisionnels avait été plus justement estimé dès le départ, le taux de rémunération, contractuellement fixé, aurait pu être plus faible.

2.5.1.2 Le marché d'ordonnancement, de pilotage et de coordination a fait l'objet d'une mauvaise procédure de mise en concurrence

L'ordonnancement, la coordination et le pilotage du chantier ont respectivement pour objet :

- d'analyser les tâches élémentaires portant sur les études d'exécution et les travaux, de déterminer leurs enchaînements ainsi que leur chemin critique par des documents graphiques ;
- d'harmoniser dans le temps et dans l'espace les actions des différents intervenants ;
- au stade des travaux et jusqu'à la levée des réserves dans les délais impartis dans le ou les contrats de travaux, de mettre en application les diverses mesures d'organisation arrêtées au titre de l'ordonnancement et de la coordination.

L'article R. 2121-6 du code de la commande publique indique que : « *Pour les marchés de fourniture ou de services, la valeur estimée du besoin est déterminée, quels que soient le nombre d'opérateurs économiques auquel il est fait appel et le nombre de marchés à passer, en prenant en compte la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle.* ». Le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi considère, dans une réponse datée du 17 novembre 2009, que les différentes prestations de services relevant de la maîtrise d'œuvre constituent un « ensemble homogène »⁵⁰.

La commune a conclu tardivement avec une autre société un marché d'ordonnancement, de pilotage et de coordination du chantier, pour un montant de 54 000 € HT. Ce marché, dont le montant doit être ajouté au précédent, aurait donc dû relever de la procédure formalisée, et non de la procédure adaptée.

Ce constat témoigne d'une définition défaillante des besoins de la collectivité, qui a indiqué avoir commis une omission lors de la première consultation

2.5.1.3 Les marchés de travaux ont excédé les montants prévus

Les travaux nécessaires à la construction de ce nouveau spa thermal ont fait l'objet d'un allotissement (19 lots au total). Au regard du montant estimatif des travaux, la procédure retenue par la commune pour la consultation a été la procédure adaptée, selon les dispositions de l'article L. 2123-1 du code de la commande publique.

⁵⁰ Les missions de maîtrise d'œuvre, tant la mission de base que les missions complémentaires tels que les études de diagnostic (en réhabilitation) ou la mission d'ordonnancement-pilotage-coordination, concourent directement à la réalisation de l'ouvrage. Elles comportent certaines spécificités intrinsèques tenant à la sélection, aux fonctions et à la rémunération des maîtres d'œuvre. Enfin, s'il est vrai que plusieurs opérateurs sont susceptibles d'exécuter indifféremment certains éléments de ces missions (architectes, ingénieurs conseils, économistes de la construction), ces mêmes opérateurs se regroupent fréquemment en cotraitance ou en sous-traitance. Les missions de maîtrise d'œuvre constituent donc dans leur ensemble un service homogène.

Deux lots n'ont pas fait l'objet d'offres⁵¹, ont été déclarés infructueux et feront, selon le rapport de présentation des offres, l'objet d'une consultation sans publicité ni mise en concurrence⁵².

Le montant total des travaux, après la phase de négociation avec les entreprises, s'élèvent à 5,25 M€ HT⁵³ (montant des 17 lots attribués ou en cours d'attribution, augmenté d'une estimation pour les deux lots infructueux) soit une augmentation de près de 15 % par rapport à l'estimation définitive du maître d'œuvre. Ce dépassement de 15 % dépasse le seuil de tolérance fixé contractuellement à 10 % dans le marché de MOE⁵⁴. Au total cette opération estimée à 3 M€ en 2023 enregistrera un dépassement de coûts d'au moins 75 %.

L'article 11.1 du cahier des clauses administratives particulières du marché stipule que : « *En cas de dépassement du seuil de tolérance, si le maître d'œuvre n'accepte pas les offres des soumissionnaires, il exige du maître d'œuvre une reprise gratuite des études qui, par des adaptations du projet compatibles avec les données, contraintes et exigences du programme, permettent d'atteindre à l'issue de nouvelles consultations, l'engagement pris en tenant compte du taux de tolérance.* ». Afin notamment de ne pas retarder les travaux, la commune a fait le choix de ne pas mettre en œuvre ces stipulations.

Les surcoûts constatés par rapport à l'évaluation initiale du besoin, tant sur le plan de la maîtrise d'œuvre que sur le plan des marchés de travaux, vont contraindre la commune à recourir à l'emprunt pour financer cet investissement d'ampleur.

3 LA GESTION DU PATRIMOINE MONUMENTAL

Le patrimoine dit « monumental » concerne les bâtiments ou vestiges qui présentent un intérêt patrimonial.

Jusqu'au XX^{ème} siècle, le patrimoine monumental était détenu par l'État, l'Église et les propriétaires privés. En 1905, la loi de séparation des Églises et de l'État a confié aux collectivités locales et à l'État la responsabilité des édifices cultuels et définit les modalités de l'utilisation cultuelle de ces bâtiments. Il s'agissait d'une première étape de responsabilisation des collectivités dans la gestion du patrimoine monumental national.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a transféré aux régions la responsabilité de la conduite de l'inventaire général du patrimoine culturel et, aux collectivités qui en font la demande, la propriété de certains monuments historiques de l'État.

⁵¹ Les lots n° 3 « charpente-couverture-zinguerie » et n° 9 « Plâtrerie et faux-plafonds ».

⁵² Conformément à l'article L. 2122-1 du code de la commande publique, sous réserve que les conditions initiales du marché public ne soient pas substantiellement modifiées.

⁵³ Page 56 du rapport de présentation des offres. Le seuil de publicité formalisée concerne les marchés de travaux dont le montant est égal ou supérieur à 5,538 M€ HT.

⁵⁴ Article 11.1 du CCAP : le maître d'œuvre s'engage à respecter le coût prévisionnel des travaux, assorti d'un taux de tolérance fixé à 10 %.

En 2009, trois décrets ont modifié les intervenants de la conservation du patrimoine, en abolissant l'exclusivité de l'État en matière de maîtrise d'ouvrage et l'exclusivité des architectes en chef des monuments historiques en matière de maîtrise d'œuvre sur l'ensemble du patrimoine classé.

3.1 Une organisation peu formalisée, adaptée à la taille de la commune

3.1.1 Un effort de recensement du patrimoine monumental par la collectivité

La commune a procédé à l'inventaire de son patrimoine monumental dans son plan local d'urbanisme (PLU), révisé le 18 septembre 2020. Six édifices religieux implantés sur son territoire font l'objet d'une inscription ou d'un classement au titre des monuments historiques, dont cinq appartiennent à la collectivité. La direction régionale des affaires culturelles (DRAC)⁵⁵ a indiqué avoir engagé un plan régional de protection du patrimoine religieux, avec une attention particulière portée au milieu rural. Il pourrait en résulter des protections complémentaires au profit du patrimoine religieux de la commune, non protégé à date.

Tableau n° 14 : Liste des bâtiments inscrits ou classés au titre des monuments historiques

Édifice	Propriétaire	Niveau de protection
Église paroissiale Notre Dame de l'Assomption	Commune	Classée MH
Église des Guibertes	Commune	Inscrite MH
Chapelle Saint-Pierre	Commune	Inscrite MH
Église du Casset	Commune	Inscrite MH
Chapelle Saint-André	Commune	Classée MH
Chapelle Saint-Martin puis garage	Propriétaire privé	Classée MH

Source : Base de données du ministère de la culture, corrigée par la collectivité.

Contrairement à ce qui est indiqué sur la base de données « Mérimée » du ministère de la culture⁵⁶, l'église des Guibertes appartient à la commune. Seule la chapelle Saint-André, transformée en garage, appartient à un propriétaire privé, qui accepte toutefois que des visites y soient organisées.

⁵⁵ Service déconcentré du ministère de la culture.

⁵⁶ Mérimée est une base de données du patrimoine monumental et architectural français de la Préhistoire à nos jours : architecture religieuse, domestique, agricole, scolaire, militaire, industrielle. En octobre 2020, elle regroupait plus de 320 000 notices.

La protection des immeubles bâties au titre des monuments historiques est une servitude d'utilité publique, qui représente une limitation administrative au droit de propriété fondée sur l'intérêt patrimonial d'un bien. Elle est assise sur une classification qui distingue les monuments « classés » (article L. 621-1 du code du patrimoine) de ceux « inscrits » (article L 621-25 du même code).

Les monuments classés, de valeur exceptionnelle, bénéficient du plus haut niveau de protection avec des procédures de restauration et de modification qui nécessitent généralement une autorisation du ministère de la culture. Les monuments inscrits, bien qu'importants, sont soumis à des règles moins contraignantes. Comme l'indique le ministère de la culture, « *ce statut de « monument historique » est une reconnaissance par la Nation de l'intérêt patrimonial d'un bien. Cette protection implique une responsabilité partagée entre les propriétaires et la collectivité nationale au regard de sa conservation et de sa transmission aux générations à venir* ».

En l'espèce, les servitudes d'utilité publique, instaurées par le ministère de la culture au profit des édifices cultuels de la commune protégés au titre des monuments historiques, sont indiquées dans une annexe du PLU intitulé « liste des servitudes d'utilité publique ».

Outre les édifices de culte ci-dessus listés, le PLU de la commune a répertorié 46 monuments à préserver au regard de leur valeur culturelle, historique et/ou architecturale, avec application des prescriptions suivantes :

- la modification ou la création d'ouvertures en façade n'est pas autorisée ;
- la forme générale et la pente originelle des toitures sont à conserver ;
- le volume existant doit être préservé.

Le PLU de la commune identifie également des « îlots à préserver » au regard de leur valeur culturelle, historique ou architecturale et correspondant à l'implantation traditionnelle des constructions sur le territoire, sous forme d'alignements appelés « fêtre ». Ces îlots sont soumis aux prescriptions suivantes :

- les constructions neuves s'inscrivant dans ou en continuité d'un îlot à préserver devront en reprendre l'orientation des faîtages et présenter une cohérence au niveau des pentes de toit ou du positionnement de l'égout ;
- la forme générale et la pente originelle des toitures sont à conserver.

L'inventaire régional du patrimoine culturel répertorie quant à lui sur le territoire de la commune du Monêtier-les-Bains 87 édifices patrimoniaux, dont les six protégés au titre des monuments historiques. À titre d'illustration, la base de données recense de nombreuses fermes, des ouvrages en lien avec l'activité minière de la commune, ou encore le premier établissement thermal construit au XIX^{ème} siècle.

3.1.2 L'absence de personnels dédiés au suivi du patrimoine monumental

La commune ne dispose pas de personnels spécifiquement affectés au suivi, à l'entretien et à la maintenance de son patrimoine monumental, ni d'un outil opérationnel dédié. aucun agent n'est affecté à la gestion des bâtiments qui font l'objet d'une protection au titre des monuments historiques.

La commune dispose d'une commission « patrimoine », qui se réunit régulièrement selon l'ordonnateur. Un seul compte-rendu existe, qui date du 25 octobre 2018, et évoque notamment la rénovation⁵⁷ du four du Lauzet réalisée par des bénévoles associatifs.

La commune dispose de deux référents au sein de la DRAC de Provence-Alpes-Côte d'Azur, respectivement dédiés à la partie bâimentaire et aux biens meubles. La collectivité définit, en lien avec ces référents, les priorités s'agissant des opérations de rénovation et d'entretien à conduire, sans formalisation dans un document stratégique. La commune a indiqué avoir des difficultés recurrentes à obtenir des réponses, occasionnant parfois des « coups d'arrêt » dans les différents projets conduits.

3.2 Des actions de rénovation conduites sans outil de planification

Pour la restauration et l'entretien de son patrimoine monumental, la commune définit les priorités en lien avec la DRAC, mais sans recourir à un outil de planification. Elle sollicite des subventions auprès de l'État et de la région et mobilise sa capacité d'autofinancement, sans recourir à l'emprunt.

La collectivité a notamment procédé à la rénovation de l'église des Guibertes. Les dépenses d'investissement pour la rénovation de cet édifice se sont élevées à 90 000 € environ. Des subventions d'investissement ont représenté le quart de la dépense.

Tableau n° 15 : Rénovation Église des Guibertes (en €)

Objet	Exercices budgétaires	Dépenses	Recettes
Diagnostic préalable à la restauration	2018-2020	50 388	20 690
Restauration tableaux et encadrements	2019-2021	40 443	3 720

Source : CRC PACA, d'après les données transmises par la collectivité.

Les dépenses de fonctionnement pour l'entretien courant du patrimoine cultuel (églises et chapelles), se sont élevées à 50 000 € environ entre 2018 et 2023.

L'entretien du patrimoine monumental présente donc, à ce jour, des effets limités sur le budget communal.

⁵⁷ Murs décrépis et recrépis, cheminée refaite grâce à des matériaux livrés par le service technique.

3.3 La valorisation du patrimoine monumental confiée à l'office du tourisme intercommunal

Bien que l'activité économique de la commune repose sur le tourisme, elle ne dispose pas d'un office de tourisme communal. La promotion du tourisme est une compétence de la communauté de communes du Briançonnais, qui est assurée par l'office du tourisme communautaire (qui ne couvre toutefois que huit des treize communes membres).

Il existe sur le territoire de l'intercommunalité deux autres offices de tourisme, qui ont un statut d'établissement public industriel et commercial : l'office de tourisme de Montgenèvre et l'office de tourisme intercommunal de Serre Chevalier Vallée Briançon (OTISC), chargé de promouvoir le tourisme pour le compte des quatre communes qui le composent, dont la commune du Monêtier-les-Bains⁵⁸.

La promotion touristique du territoire est ainsi confiée à l'OTISC, au profit duquel la commune met à disposition l'un de ses agents. Au-delà du patrimoine naturel du territoire qui représente le socle de l'attractivité touristique de la commune, le patrimoine monumental de la commune, ouvert aux visiteurs sans contrepartie financière, est également mis en avant dans un souci de diversifier les activités susceptibles d'être proposées. Ainsi, des « visites patrimoine », mettant notamment en valeur le passé minier de la commune, sont régulièrement organisées. Le site Internet de la vallée de Serre-Chevalier fait également la promotion du patrimoine monumental de la commune.

À date, la commune ne dispose pas d'un label particulier. Elle avait engagé des démarches pour la reconnaissance d'une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP)⁵⁹, avant que le dispositif du site patrimonial remarquable (SPR)⁶⁰ lui soit substitué. La commune a alors fait le choix d'opter pour un PLU contraignant en 2020 abandonnant toute autre démarche.

⁵⁸ Les autres communes sont Briançon, Saint-Chaffrey, La Salle-les-Alpes.

⁵⁹ En droit de l'urbanisme, une AVAP est une servitude d'utilité publique ayant pour objet de promouvoir la mise en valeur du patrimoine bâti et des espaces.

⁶⁰ Les sites patrimoniaux remarquables (SPR), créés par la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) visent à protéger des villes, villages ou quartiers dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présente, d'un point de vue historique, architectural, archéologique, artistique ou paysager, un intérêt public. Ils regroupent et simplifient les dispositifs de protection qui précédentaient et proposent un cadre juridique unifié pour la conservation et la valorisation des sites.

**RÉPONSE DE MONSIEUR JEAN-MARIE REY,
MAIRE DE LA COMMUNE DU MONÉTIER-LES-BAINS**

**CONCERNANT LE RAPPORT D'OBSERVATIONS
DÉFINITIVES RELATIVES AU CONTRÔLE DES COMPTES
ET DE LA GESTION DE LA COMMUNE DU
MONÈTIER-LES-BAINS**

ARRIVEE LE 13/04/2025
N° 2025-0332

**Chambre régionale des comptes
Provence Alpes Côte d'Azur
17 rue de Pomègues
13295 Marseille Cedex 08
05330 Saint-Chaffrey**

Le Monêtier-les-Bains,
le 10 avril 2025

Objet : rapport d'observations définitives

N/Réf. : JMR/GF/100-2025

V/Réf. : contrôle 2024-001061

Dossier suivi par : Guillaume FRANCHI

Madame la Présidente,

Vous m'avez adressé le 11 mars dernier le rapport d'observations définitives pour le contrôle des comptes de la commune du Monêtier-les-Bains.

Conformément à l'article L.243-2 du code des juridictions financières, vous trouverez dans les lignes ci-après mes observations.

i/S'agissant du point 2.3 relatif au recours à la technique de l'accord-cadre par la commune du Monêtier-les-Bains

1. Nous comprenons que la Cour considère que la mauvaise évaluation du montant maximum des accords-cadres à bons de commande conclus par la commune serait doublement critiquable :

- Cela aboutit à notifier aux titulaires des marchés sans lien avec les inscriptions budgétaires de la collectivité portant atteinte à la cohérence de l'information financière et comptable ;
- Cela contreviendrait aux grands principes de la commande publique, en particulier la transparence des procédures et l'égalité de traitement des opérateurs économiques.

2. La commune entend et comprend la remarque formulée par la chambre quant à la problématique de « cohérence de l'information financière et comptable » liée à l'estimation maximum du montant de certains accords-cadres.

La commune ne partage pas, en revanche, l'avis de la Chambre s'agissant d'une possible violation des règles de la commande publique qui serait induite par cette situation.

﴿ Premièrement, ni les textes ni le juge administratif n'ont jamais posé le principe selon lequel le montant maximum d'un accord-cadre, indiqué lors de la mise en concurrence, ne devrait pas dépasser un certain pourcentage par rapport aux sommes effectivement mandatées au cours des accords-cadres précédents.

Sur ce point au contraire, la jurisprudence apparaît très souple, en laissant à l'acheteur marge d'appréciation très importante dans la fixation du montant maximum (cf. TA Orléans, Ord., 2 août 2022, n°2202386 : « *11. La requérante soutient que la collectivité n'a pas annoncé, dans les documents de la consultation, un montant maximum de l'accord-cadre qui soit cohérent et réaliste, le montant global annoncé, à hauteur de 40 millions d'euros HT, étant plus de quatre fois supérieur au montant des commandes passées au titre du marché antérieur, alors que le besoin technique, établi par le CCTP, est le même selon les propres dires du défendeur. Toutefois, à supposer même que tel soit le cas, la requérante n'établit pas, en tout état de cause, en quoi ce montant témoignerait d'un manquement de l'acheteur à ses obligations de publicité et de mise en concurrence, alors qu'il est constant que ce montant maximum a été fixé dans les pièces du marché et qu'il n'est pas contesté qu'il a été fixé ainsi pour prendre en compte les aléas économiques auxquels est soumise l'exécution des marchés publics dans le contexte changeant actuel. »).* »).

﴿ Deuxièmement, la Commune a suivi les procédures de publicité et mise en concurrence applicables selon les montants maximum des accords-cadres qu'elle a conclus conformément à la législation en vigueur.

Toutes les entreprises intéressées ont, en pratique, pu utilement se positionner sur les accords-cadres lancés par la commune.

ii/ S'agissant du point 2.5.1.1 relatif à l'augmentation du marché de MOE lié à la réalisation du spa thermal haut de gamme.

3. Après avoir relevé que le mécanisme de rémunération provisoire du maître d'œuvre fixé au CCAP était régulier, vous faites valoir que cette situation « *ne dispensait pas la commune de déterminer avec précision la nature et l'étendue des besoins à satisfaire* ». »

La Cour considère à ce titre que l'augmentation importante de la rémunération définitive du maître d'œuvre révèle une mauvaise définition au départ, par la commune, des besoins du projet et de son estimation financière, laquelle emporterait trois conséquences majeures :

- Modification substantielle du marché par rapport à la prestation ayant fait une mesure de publicité et de mise en concurrence s'agissant de son prix ;
- Restriction des opérateurs économiques qui décident de soumissionner, au regard de la rémunération espérée ;
- « Effet d'aubaine » pour le maître d'œuvre, qui bénéficie d'un taux de rémunération particulièrement avantageux. En effet, si le montant des travaux prévisionnels avait

été plus justement estimé dès le départ, le taux de rémunération, contractuellement fixé, aurait pu être plus faible.

Nous comprenons de ces différentes remarques que la Cour critique les conditions dans lesquelles la rémunération définitive du prestataire a été fixée, considérant que l'augmentation du coût prévisionnel des travaux traduirait, par ricochet, une modification substantielle du marché de maîtrise d'œuvre.

La commune du Monêtier-les-Bains ne partage pas cette analyse.

4. La référence à la notion de « *modification substantielle* » en lien avec l'avenant au marché de maîtrise d'œuvre ayant fixé le montant de la rémunération définitive du maître d'œuvre laisse à penser que la Cour considère que ce type d'avenant doit respecter les dispositions applicables aux avenants contractuels fixées aux articles L. 2194-1 et suivants et R. 2194-1 et suivants du code de la commande publique.

Dans le cadre de sa fiche technique sur la modification des contrats en cours d'exécution, la Direction des affaires juridiques de Bercy a toutefois précisé que l'avenant fixant le forfait définitif de maîtrise d'œuvre n'est pas soumis à l'article 139 du décret n° 2016-360 relatif aux modifications en cours d'exécution.

- ✓ Cf. Fiche DAJ, Modifications contractuelles en cours d'exécution, Mise à jour au 3 janvier 2019¹ :

Il convient d'insister sur la distinction entre la clause de réexamen et le dispositif de détermination du prix définitif dans le cadre des marchés publics donnant lieu à un prix provisoire. En application de l'[article 19](#) du décret n° 2016-360 et de l'[article 16](#) du décret n° 2016-361, tous les acheteurs ont l'obligation, lorsqu'ils prévoient des prix provisoires, de respecter les dispositions du II de ces articles. Ils sont donc tenus de prévoir, dans les documents contractuels, les modalités de détermination du prix définitif et, le cas échéant, le plafond applicable (clause de tolérance¹³). Ces clauses ne constituent pas des clauses de révision. La détermination du prix définitif ne donne lieu à aucune négociation ; il s'agit uniquement de constater les éléments permettant sa détermination et d'appliquer les clauses contractuelles. Il ne s'agit pas non plus d'une clause de variation des prix. Le calcul du prix définitif ne donne donc pas lieu à la mise en œuvre des dispositions des articles 139 et 140 du décret n° 2016-360 ou de l'article 137 du décret n° 2016-361, quand bien même l'acheteur, pour des raisons pratiques, imposerait la formalisation de l'accord des parties au contrat lors de la détermination du prix définitif¹⁴.

Cette appréciation a été réaffirmée par la DAJ dans sa fiche mise à jour le 1^{er} avril 2019² :

Il convient d'insister sur la distinction entre la clause de réexamen et le dispositif de détermination du prix définitif dans le cadre des marchés publics donnant lieu à un prix provisoire en application des articles [R. 2112-15](#) à [R. 2112-18](#) du code pour les marchés publics de droit commun et [R. 2312-13](#) à [R. 2312-14](#) pour les marchés de défense ou de sécurité.

La régularité de la fixation de la rémunération définitive du maître d'œuvre ne doit donc pas s'apprécier au regard des dispositions des articles L. 2194-1 et suivants et R. 2194-1 et

¹https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/conseil_acheteurs/fiches-techniques/execution-marches/modalites-modif-contrats-en-cours-2019.pdf

²https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/conseil_acheteurs/fiches-techniques/execution-marches/modalites-modif-contrats-en-cours-2019-2.pdf?v=1569419688

suivants du code de la commande publique mais uniquement au regard des dispositions de l'article R. 2432-7 du même Code.

Or, la procédure de fixation de la rémunération définitive du maître d'œuvre a été scrupuleusement respectée par la commune du Monêtier-les-Bains. Il semble donc erroné de considérer que le « *marché a été substantiellement modifié par rapport à la prestation ayant fait une mesure de publicité et de mise en concurrence s'agissant de son prix* ».

5. En outre, s'agissant du manque de précision dans la détermination du besoin reproché par la Chambre, il est intéressant d'avoir une vision plus précise des coûts de réalisation du projet qui ont beaucoup évolués selon les postes au cours de la réalisation des études.

En retenant les prix les plus bas, pour chaque poste, sur les phases ESQ et ADP on arrive à un coût estimatif de 3,5M€ HT.

Les estimations faites par la commune (3M HT), laquelle n'est pas une experte du bâtiment et de l'économie de la construction, ne sont donc pas dénuées de toute logique.

La commune prend toutefois bonne note des remarques de la Cour, et des recommandations liées au recours à un Assistant Maître d'Ouvrage pour des chantiers futurs de cette ampleur.

iii/ S'agissant du point 2.5.1.3 relatif aux marchés de travaux pour la réalisation du spa thermal

6. Dans le cadre de son rapport d'observations définitives, la Cour constate que le montant total des marchés de travaux liés à la construction du nouveau spa thermal s'élève à 5,25 M€ HT, soit une augmentation de près de 15 % par rapport à l'estimation définitive du maître d'œuvre.

A ce titre, il est constaté par la Cour que la commune a choisi de ne pas mettre en œuvre les stipulations prévues à l'article 11.1 du CCAP du marché de maîtrise d'œuvre relative aux conséquences du dépassement du seuil de tolérances afin de ne pas retarder les travaux.

7. La commune du Monêtier-les-Bains entend ici rappeler à toutes fins utiles que la circonstance que le montant total des travaux dépasse le seuil de tolérance fixé contractuellement dans le marché de maîtrise d'œuvre n'est pas une cause d'irrégularité des marchés de travaux conclus. Il implique uniquement des conséquences sur la responsabilité contractuelle du maître d'œuvre vis-à-vis de la Commune.

L'article 11.1 du CCAP du marché de MOE n'impose pas à la Commune de solliciter du maître d'œuvre une reprise gratuite des études en cas de dépassement du seuil de tolérance. Cette exigence ne s'applique que dans l'hypothèse où la Commune n'accepte pas les offres des soumissionnaires.

La commune a toutefois fait le choix de valider les offres émises par les soumissionnaires quand bien même le montant total des travaux excédait les prévisions initiales du maître d'œuvre. Ce choix a été fait en considération de plusieurs éléments :

- La volonté de mettre en œuvre le projet finalement arrêté avec le maître d'œuvre ;
- Les discussions avec les entreprises lors des négociations ;
- Le souhait de ne pas retarder encore davantage le lancement des travaux et d'offrir au plus vite aux usagers un équipement de qualité.

Il s'agissait d'un choix d'opportunité de la commune qui n'est pas, en soi, en contradiction avec la règlementation applicable.

oOo

Telles sont les précisions et explications que la commune du Monêtier-les-Bains juge utile d'apporter à la Chambre en réponse aux extraits du rapport d'observations définitives transmis.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, en l'expression de mes salutations distinguées.

Le Maire,

Jean-Marie REY.



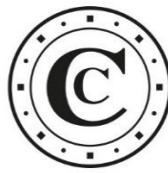
AR Prefecture

005-210500799-20250521-038_2025-DE

Reçu le 27/05/2025

**Chambre régionale
des comptes**

Provence-Alpes-Côte d'Azur



Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur
17 traverse de Pomègues
13295 Marseille Cedex 08
paca-courrier@crtc.ccomptes.fr
www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur