



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE VALS-LES-BAINS

(Département de l'Ardèche)

Exercices 2018 et suivants

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

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE ET GOUVERNANCE	9
1.1 Vals-les-Bains, ville d'eaux et station de tourisme	9
1.1.1 Le classement de la station.....	9
1.1.2 Les relations avec l'association Culture en Vivarais	10
1.2 Le fonctionnement du conseil municipal	12
1.3 Le régime des délégations	12
1.4 Les indemnités de fonction des élus.....	13
1.5 L'organisation communale.....	13
1.5.1 L'organisation des services	13
1.5.2 Les subventions allouées par la commune	14
1.6 Les relations avec l'intercommunalité	15
1.7 Les frais de mission.....	16
1.8 Les frais de réception et de restauration.....	17
2 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	18
2.1 L'organisation de la fonction ressources humaines	18
2.2 Les effectifs et la masse salariale	19
2.2.1 Des effectifs stables.....	19
2.2.2 Le recrutement des agents contractuels.....	19
2.2.3 L'octroi injustifié de NBI.....	20
2.3 Le temps de travail et les heures supplémentaires	21
2.3.1 Un protocole du temps de travail à mettre en conformité.....	21
2.3.2 Une utilisation irrégulière des heures supplémentaires.....	21
2.4 Un régime indemnitaire à refondre	23
3 LA COMMANDE PUBLIQUE	25
3.1 Une organisation de la fonction achats à structurer	25
3.2 La vérification du respect des règles de computation des seuils.....	26
3.3 L'absence de publication des données essentielles	27
3.4 Le contrôle des marchés publics	27
3.4.1 Une période marquée par des marchés de travaux conséquents	27
3.4.2 Des manquements à la transparence sur le marché de rénovation du quartier du château	28
4 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE.....	29
4.1 L'organisation de la fonction financière	29
4.2 La qualité de l'information financière.....	29
4.2.1 Le calendrier budgétaire et la publicité des données financières	30

4.2.2	La qualité des prévisions budgétaires.....	30
4.2.3	Les restes à réaliser	31
4.2.4	Les annexes aux documents budgétaires.....	32
4.2.5	La détermination et l'affectation des résultats	33
4.3	La fiabilité des comptes.....	34
4.3.1	Un inventaire à fiabiliser	34
4.3.2	L'absence de rattachement des charges et des produits	36
5	LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC DU CASINO	37
5.1	Le rachat d'un exploitant historique peu contrôlé.....	37
5.1.1	Le changement de délégataire et le développement de l'offre de jeu	37
5.1.2	La convention d'affermage : une information lacunaire, un contrôle insuffisant	38
5.2	Un nouveau contrat plus exigeant envers le délégataire	40
5.2.1	Une offre unique en deçà des attentes de la commune, malgré les améliorations négociées	40
5.2.2	Un cadre contractuel renforcé	43
5.3	Une forte contribution au budget communal, sensible à la conjoncture	45
6	LES RELATIONS AVEC LE SITHERE	47
6.1	Une influence prépondérante de la commune	47
6.2	Un cadre juridique complexe pour l'opération des thermes de Vals	48
6.3	Des mandats de maîtrise d'ouvrage peu contraignants pour le mandataire	50
6.4	Des travaux ambitieux pour doubler l'activité thermale, au prix d'un endettement élevé du syndicat.....	51
7	L'URBANISME À VALS-LES-BAINS	53
7.1	L'organisation de la délivrance des autorisations du droit des sols	53
7.1.1	La gouvernance et les documents d'urbanisme.....	53
7.1.2	L'articulation entre la commune et le service commun des ADS.....	54
7.1.3	Un volume d'actes d'urbanisme relativement stable	55
7.2	Une stratégie d'expansion urbaine remise en cause.....	57
7.2.1	La modification du PLU en vue de l'extension des zones constructibles.....	57
7.2.2	Un développement contrecarré par la lutte contre l'étalement urbain.....	59
8	LA SITUATION FINANCIÈRE	60
8.1	Les produits de gestion.....	60
8.1.1	Les ressources fiscales	61
8.1.2	Les ressources institutionnelles.....	64
8.1.3	Les ressources d'exploitation	64
8.2	Les charges de gestion.....	65
8.3	La capacité d'autofinancement.....	65
8.4	Le financement des investissements.....	66
8.5	L'analyse du bilan	68

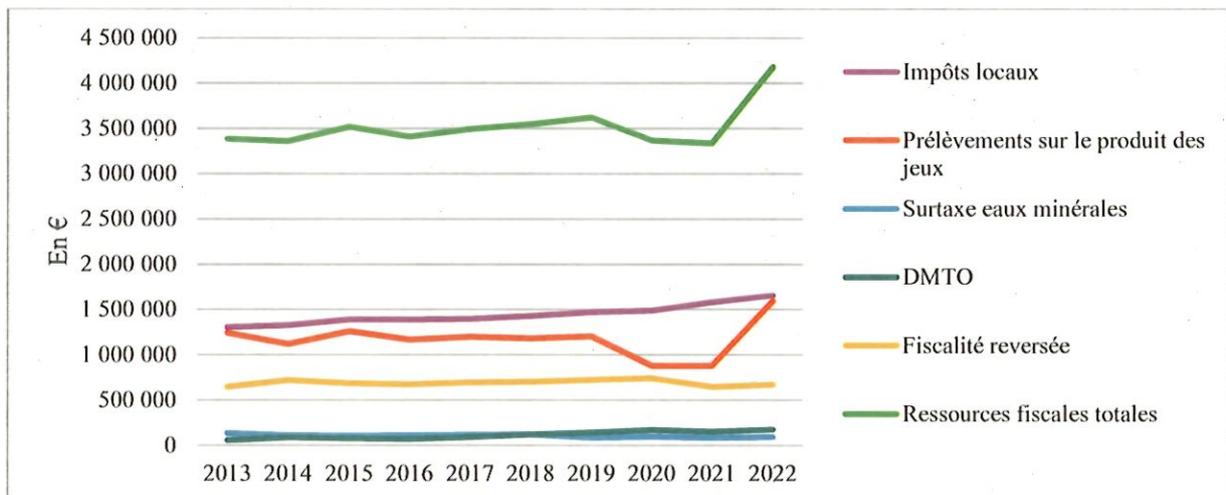
8.5.1 L'endettement.....	68
8.5.2 Le fonds de roulement, le besoin de fonds de roulement et la trésorerie.....	69
8.5.3 L'analyse hors bilan	70
ANNEXE	71
Annexe n° 1. Tableau d'affectation du résultat.....	72

SYNTHÈSE

La commune de Vals-les-Bains, située à 5 km d'Aubenas dans le parc naturel régional des Monts d'Ardèche, est une station thermale et touristique reconnue, dotée de nombreux équipements culturels et de loisirs. Elle présente cependant des indicateurs socio-démographiques peu favorables, avec un taux de pauvreté important et une population vieillissante, ainsi que des contraintes naturelles entravant son développement urbain et économique.

Dans ce contexte, la collectivité a mené une politique volontariste de mise en valeur de ses atouts touristiques, par des investissements soutenus dans la rénovation du centre-ville et du quartier thermal. Les ressources fiscales tirées de la présence du casino (26 % des produits de gestion) et la maîtrise des dépenses de fonctionnement lui en ont donné les moyens par une épargne solide, sans augmentation des taux d'imposition. La situation financière de la commune est satisfaisante, en dépit d'un endettement par habitant élevé, mais reste exposée à l'évolution du produit de la fiscalité des jeux, les marges de manœuvre sur les impôts locaux étant limitées.

Évolution des ressources fiscales propres de 2013 à 2022



Source : Comptes de gestion

Le rachat de l'exploitant historique du casino et le renouvellement de la concession ont été l'occasion pour la commune de dynamiser l'exploitation de l'établissement et d'établir un cahier des charges plus exigeant. Si le taux maximal de prélèvement n'a pu être maintenu sur l'intégralité du produit des jeux, il reste applicable sur sa partie majeure et le nouveau contrat met à la charge du délégataire un programme d'investissement prédéfini. Une plus grande transparence sur les comptes de l'exploitation et la gestion des biens a été obtenue, mais doit être encore améliorée.

La collectivité doit également mettre en conformité et mieux structurer sa gestion dans certains domaines. Dans celui des ressources humaines, le régime indemnitaire doit être refondu et l'organisation du temps de travail actualisée en référence à la durée légale. Le recours irrégulier aux heures supplémentaires doit prendre fin. La fonction commande publique n'est pas dotée d'une procédure encadrant le recensement des besoins et l'identification des règles à respecter en fonction des seuils d'achat. Une vigilance s'impose, en outre, dans l'application des critères définis pour l'attribution des marchés aux fournisseurs. S'agissant de la gestion comptable, le rattachement des charges et des produits n'est pas mis en œuvre et l'inventaire de la commune reste très lacunaire.

L'urbanisation à l'écart du centre-ville constituait, depuis la révision du PLU en 2006, l'un des axes essentiels de développement de la commune. L'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols, fixé par la loi et retranscrit par la communauté de communes dans l'élaboration en cours du PLUi, remet en cause cette stratégie. La commune parie donc désormais sur la réhabilitation de l'habitat du centre-bourg et le doublement de la capacité des thermes rénovés pour accroître son attractivité et enrayer le déclin démographique.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Dans la convention avec l'association « Culture en Vivarais », supprimer le terme de mise à disposition de personnel et dresser un inventaire précis des biens confiés.

Recommandation n° 2. : Actualiser le protocole relatif au temps travail en respectant la durée légale de 1607 heures et mettre fin au recours irrégulier aux heures supplémentaires.

Recommandation n° 3. : Mettre en place un régime indemnitaire conforme à la réglementation.

Recommandation n° 4. : Formaliser le recensement des besoins et recourir au service commun « marché publics » de la CCBA pour la gestion des procédures d'achat.

Recommandation n° 5. : Mettre en œuvre le rattachement des charges et des produits et fiabiliser l'inventaire communal.

INTRODUCTION

Située sur la frange orientale du parc naturel régional des Monts d'Ardèche, dans l'aire urbaine de la ville d'Aubenas distante de 5 km, Vals-les-Bains (3 595 habitants) est une commune ardéchoise réputée pour ses sources d'eaux minérales et ses thermes.

La population communale, relativement stable ces 15 dernières années, tend à vieillir, la part des 15 à 29 ans étant passée de 14,1 % en 2008 à 11,8 % en 2019, et celle des 60 à 74 ans de 19 % à 24,3 %, soit davantage qu'au niveau départemental (20,4 %). Avec un nombre annuel de naissances très inférieur à celui des décès, elle pourrait connaître un déclin dans les années à venir.

Le taux de chômage des 15 à 64 ans est élevé (22,8 % contre 13,4 % au niveau national en 2019)¹, dans un territoire qui perd chaque année des emplois. Le taux de pauvreté (20 %) est également supérieur au taux départemental (14,3 %).

Dans ce contexte, la commune investit de manière soutenue pour soutenir l'activité thermale et touristique et enrayer la perte de dynamisme économique. Le syndicat intercommunal pour le thermalisme et l'environnement (SITHERE), dont elle est membre, a conduit récemment une importante opération de rénovation des thermes, visant le doublement de la capacité d'accueil à 5 000 curistes par an et le développement de l'offre orientée vers le bien-être. Classée station de tourisme, la collectivité possède en outre de nombreux équipements culturels, sportifs et de loisirs, qui en font une ville bien dotée au regard de sa taille et de la proximité d'Aubenas. Elle est ainsi pourvue d'un théâtre, d'un cinéma et d'une salle d'exposition. Son casino, unique établissement de jeux de hasard du département, lui assure d'importantes recettes fiscales et va bénéficier d'une profonde restructuration dans le cadre de la nouvelle délégation de service public. Les installations sportives, diversifiées, comprennent un gymnase, deux stades, une piscine municipale, quatre courts de tennis, un boulodrome et un skate parc.

Du fait de ces spécificités, Vals-les-Bains dispose du premier parc hôtelier du département, avec 258 chambres d'hôtel et 66 emplacements de camping. Elle compte 25,5 % de résidences secondaires, contre 9,7 % au niveau départemental.

Au plan institutionnel, la commune est membre de la communauté de communes du Bassin d'Aubenas (CCBA), issue de la fusion au 1^{er} janvier 2017 des communautés de communes du Vinobre et du Pays d'Aubenas-Vals, qui compte 28 communes. Elle adhère également au Syndicat mixte du parc naturel régional des Monts d'Ardèche.

La ville a par ailleurs transféré la gestion de l'eau potable et de l'assainissement au syndicat des eaux du bassin de l'Ardèche (SEBA), et la compétence relative à l'éclairage public au Syndicat départemental des énergies de l'Ardèche (SDE 07).

La collectivité a été dirigée pendant 29 ans par M. Jean-Claude Flory, réélu sans interruption de 1993 à 2020, et démissionnaire en février 2022. L'un de ses adjoints, M. Michel Ceysson, a été élu maire par le conseil municipal le 17 février 2022.

¹ Taux de chômage au sens du recensement.

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune a été inscrit au programme 2023 de la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, pour les exercices 2018 et suivants.

L'entretien prévu par l'article L. 243 1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le jeudi 20 juillet 2023 avec M. Flory, puis M. Ceysson.

Le rapport d'instruction à fin d'observations provisoires, délibéré par la chambre le 21 septembre 2023, a été adressé à MM. Michel Ceysson et Flory le 12 octobre 2023. Des extraits ont par ailleurs été adressés au SITHERE ainsi qu'à la CCBA. Enfin, le comptable en fonctions, M. Jean-François-Léger, a été destinataire d'une communication administrative.

M. Ceysson a répondu par courrier du 10 novembre 2023. M. Max Tourvieille, président de la CCBA, a répondu par courrier du 19 octobre 2023. M. Eric Jouret, président du SITHERE, a répondu par courrier du 6 novembre 2023. M. Léger a communiqué sa réponse par courrier électronique du 15 novembre 2023.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 16 janvier 2024, a arrêté ses observations définitives.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE ET GOUVERNANCE

1.1 Vals-les-Bains, ville d'eaux et station de tourisme

1.1.1 Le classement de la station

Vals-les-Bains doit sa notoriété à ses nombreuses eaux de source, à l'origine de la création de la station thermale en 1845. Celle-ci est agréée pour le traitement des affections des voies digestives et métaboliques² ainsi que pour la rhumatologie depuis 2019³. La commune est également le siège de la Société des eaux minérales de Vals, qui commercialise l'eau minérale éponyme.

L'importance des eaux minérales naturelles pour la collectivité l'a conduite à engager une politique de protection de la ressource. Celle-ci s'est traduite par l'acquisition de terrains pour préserver la qualité de l'eau, la rénovation du réseau d'assainissement et la mise en place d'un périmètre de protection autour de trois sources déclarées d'intérêt public en 2012⁴.

Par décret du 26 novembre 2015, Vals-les-Bains a été classée comme station de tourisme, statut défini par l'article L. 133-13 du code du tourisme. Ce classement, valide pour une durée de 12 ans, signe la reconnaissance par l'État des politiques menées par les communes touristiques pour « *structurer une offre touristique d'excellence* ». Il s'opère à partir d'une dizaine de critères tenant à la variété de l'offre d'hébergement, aux équipements et activités touristiques proposés, aux services de proximité disponibles et aux conditions d'accès et de circulation dans la commune.

Le statut de station de tourisme autorise les communes bénéficiaires à conserver, à titre dérogatoire dans les conditions mentionnées à l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la compétence de promotion du tourisme dévolue de plein droit à l'échelon intercommunal. La ville a cependant décidé de transférer cette compétence à la communauté de communes du Bassin d'Aubenas, avec la perception de la taxe de séjour. La collectivité n'en dispose pas moins d'outils de communication touristique propres⁵.

Le classement permet également à la commune de Vals-les-Bains de percevoir directement le produit de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière sur les mutations à titre onéreux, conformément à l'article 1584 du code général des impôts. Il lui donne enfin la possibilité de majorer les indemnités de ses élus⁶, et de demander le surclassement démographique mentionné à l'article L. 133-19 du code du tourisme. La collectivité a ainsi obtenu son surclassement dans la strate de 5 000 à

² Convention nationale thermale du 1^{er} avril 2013.

³ Arrêté du 13 septembre 2019 portant modification de la nomenclature générale des actes professionnels.

⁴ Décret du 13 février 2012 portant déclaration d'intérêt public et instituant un périmètre de protection autour des sources d'eau minérale naturelle « Vivaraise », « Dominique » et « Saint-Jean Bis » situées à Vals-les-Bains, en Ardèche.

⁵ Comme le Guide « Loisirs et découvertes », ou le site internet « Le Petit Valsois ».

⁶ Article L. 133-16 du code du tourisme.

10 000 habitants par arrêté du 21 juillet 2000, avant même son classement en station de tourisme, sur le fondement de son statut de station hydrominérale reconnu en 1912⁷.

Afin de promouvoir le développement de la station, la commune adhère à plusieurs structures œuvrant dans les domaines du tourisme et du thermalisme : l'association nationale des maires des communes thermales, les associations « Route des villes d'eaux du Massif central », « Plus beaux détours de France », « Villes et villages où il fait bon vivre ». Elle s'est inscrite dans les dispositifs de financement des contrats de plan État-Région (CPER) et des plans thermaux régionaux successifs, au titre desquels ont été subventionnés les travaux de restructuration des thermes et de rénovation du secteur du parc thermal.

1.1.2 Les relations avec l'association Culture en Vivarais

L'action de la ville en matière culturelle repose principalement sur l'association Culture en Vivarais (anciennement Centre culturel de Vals et du Vivarais – CCVV), dont le conseil d'administration de neuf membres comprend trois élus municipaux, membres de droit. La commune lui a confié depuis 2003 l'exploitation du théâtre « Les Quinconces », des deux salles de cinéma et de la salle d'exposition « Volane », dans le cadre de marchés publics puis d'une délégation de service public (DSP) à partir de 2018. La DSP a été renouvelée en 2021, puis en 2022⁸.

L'association, unique candidate aux procédures de renouvellement, bénéficie aux termes du contrat de concession d'une subvention d'exploitation forfaitaire de 200 k€, sur un total d'environ 600 k€ de recettes annuelles. Elle occupe gratuitement les locaux objet de la DSP et un budget annuel d'investissement pour le matériel du théâtre peut être pris en charge par la commune. La collectivité affecte également quatre agents au fonctionnement des équipements, représentant 70 k€ à 82 k€ de masse salariale⁹, et prend en charge les dépenses de fluides et de téléphone à hauteur de 144 k€ en 2022¹⁰. Au total, le soutien apporté par la commune à l'association s'est élevé à 426 k€ en 2022 (subvention comprise).

Cet apport de moyens par la commune appelle plusieurs observations. En ce qui concerne le personnel, le terme de « mise à disposition » utilisé dans la convention n'est pas approprié, les agents concernés demeurant employés par la commune et placés sous sa pleine autorité pour l'exercice de missions conservées en régie. La convention devrait être clarifiée à cet égard.

S'agissant des biens mis à disposition, la liste contractuelle (article 1.2) n'est pas accompagnée d'un inventaire détaillé ni d'un état des lieux annexés au contrat. Enfin, la répartition des charges pour l'entretien et la maintenance des biens pourrait être définie plus précisément, le contrat se bornant à indiquer que le délégataire assure l'entretien courant, en accord avec l'ensemble des utilisateurs du bâtiment, et que la commune intervient « dans des

⁷ Cet avantage lui ouvre la faculté, dont elle n'a pas fait usage, d'accorder une nouvelle bonification indiciaire (NBI) de 10 points pour l'exercice de fonctions d'accueil à titre principal.

⁸ La DSP inclut en outre l'organisation du « Festi'Vals du Jeu » et la gestion de la location des salles municipales (hors encaissement des recettes, assuré par une régie municipale).

⁹ Le régisseur du théâtre (à temps plein), un technicien (à 40 % maximum) un agent pour la sécurité incendie et un agent pour la diffusion des programmes et de l'affichage.

¹⁰ Comptes annuels 2022 de l'association.

situations plus complexes, ou pour les investissements lourds ». Dans ces conditions, le risque d'exploitation que la commune entendait faire supporter au délégataire, incluant l'aléa technique de maintien en bon fonctionnement de l'équipement¹¹, apparaît amoindri. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la collectivité s'engage à faire figurer dans le prochain contrat, lors du renouvellement de la délégation en 2025, un inventaire détaillé des biens mis à disposition, un état des lieux et une répartition plus précise des charges d'entretien.

Sur la période, le résultat d'exploitation de l'association, qui correspond au périmètre de la DSP, est le plus souvent équilibré. Il se dégrade toutefois sensiblement en 2022, sous l'effet des charges de personnel (+ 92 k€) et des frais d'organisation des spectacles.

Tableau n° 1 : Résultats de l'association Culture en Vivarais

En €	2018	2019	2020	2021	2022
Produits d'exploitation	542 300	573 372	485 075	553 722	599 339
Charges d'exploitation	544 278	580 115	414 243	474 320	639 130
Résultat d'exploitation	- 1 978	- 6 743	70 832	79 401	- 39 791
Résultat financier	219	457	310	382	921
Résultat exceptionnel	3 650	- 2 722	- 48 077	- 17 976	411
Résultat net	1 892	- 9 009	23 065	61 807	- 38 459

Source : Comptes annuels de l'association

L'association transmet chaque année à la collectivité son rapport d'activité et ses comptes, mais non l'ensemble des documents listés par le contrat pour l'exercice du contrôle financier¹². La chambre invite la commune à veiller à la transmission de l'ensemble des éléments permettant son contrôle, conformément au contrat et à la réglementation¹³.

Recommandation n° 1. : Dans la convention avec l'association « Culture en Vivarais », supprimer le terme de mise à disposition de personnel et dresser un inventaire précis des biens confiés.

¹¹ Délibération du conseil municipal du 13 avril 2022.

¹² Manquent les comptes de résultat et budgets prévisionnels analytiques par activité et les rapports du commissaire aux comptes.

¹³ Articles L. 3131-5, R. 3131-3 et R. 3131-4 du code de la commande publique.

1.2 Le fonctionnement du conseil municipal

Sur l'ensemble de la période, le conseil municipal s'est réuni au minimum quatre fois par an, conformément à l'article L. 2121-7 du CGCT, qui impose un minimum d'une réunion par trimestre. Il se compose de 27 membres, parmi lesquels ont été élus huit adjoints au maire pour chacun des deux mandats, conformément au pourcentage maximum de 30 % fixé par l'article L. 2122-2 du CGCT.

La commune s'est dotée d'un règlement intérieur dans les six mois suivant l'installation du conseil¹⁴, par délibérations du 28 mars 2014 et du 26 mai 2020. Ces règlements successifs encadrent le fonctionnement des commissions municipales, dont la composition est proportionnelle à celle de l'assemblée délibérante.

S'agissant de l'information des citoyens relative aux décisions du conseil municipal, la commune a satisfait à l'obligation de mise en ligne des procès-verbaux sur son site internet¹⁵, en publiant les procès-verbaux de l'ensemble des séances du conseil depuis le début de l'année 2022.

1.3 Le régime des délégations

La délégation accordée au maire par le conseil municipal couvre la plupart des rubriques listées par l'article L. 2122-22 du CGCT. Le maire rend compte au conseil municipal des décisions prises dans son cadre.

Les délégations de fonctions attribuées par le maire à ses adjoints n'appellent pas d'observation. En revanche, l'élection par l'assemblée délibérante de « *conseillers municipaux missionnés* », chargés, « *sous la responsabilité du Maire et des adjoints concernés* », « *d'assurer la préparation et le suivi des dossiers propres à chaque mission* » et de « *coordonner l'action des services sous l'autorité du Maire et du Directeur général des services* »¹⁶, sans délégation de signature, apparaît critiquable : l'attribution à des conseillers municipaux de telles missions, qui s'apparentent à des délégations de fonctions partielles, est une compétence exclusive du maire et doit être formalisée par un arrêté, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. En outre, lorsqu'une délégation de fonctions est accordée à un conseiller municipal dans une matière également dévolue à un adjoint, un ordre de priorité doit être fixé entre les deux élus, le second ne pouvant agir qu'en cas d'absence ou d'empêchement du premier¹⁷. Les délégations aux conseillers missionnés devraient être revues sur ces points, ce que la commune s'engage à faire.

¹⁴ Article L. 2121-8 du CGCT.

¹⁵ Article L.2121-25 du CGCT.

¹⁶ Délibérations du 28 mars 2014, du 26 mai 2020 et du 17 février 2022.

¹⁷ Tribunal administratif de Nantes 11 mai 1988, Gauduchon.

1.4 Les indemnités de fonction des élus

Au cours de la période, les indemnités de fonctions - hors majorations - attribuées au maire et aux élus ont respecté l'enveloppe indemnitaire globale mentionnée à l'article L. 2123-24 du CGCT. Leur attribution aurait cependant dû faire l'objet de deux votes distincts du conseil municipal : le premier sur les seules indemnités de fonctions, dans la limite de l'enveloppe, puis le second sur les majorations applicables (majoration de chef-lieu de canton de 15 %, majoration de station touristique de 25 %) ¹⁸. En incluant ces dernières, les montants versés se situent également en deçà du plafond légal. Dans sa réponse, la commune s'engage à faire procéder en deux votes à l'octroi des indemnités.

Tableau n° 2 : Indemnités de fonctions versées aux élus

En €	2018	2019	2020	2021	2022
Enveloppe indemnitaire légale	107 294	107 814	107 814	107 814	109 701
Total indemnités versées hors majorations	103 379	102 683	103 068	107 813	106 628
Total indemnités versées avec majorations	130 618	128 950	130 118	135 399	134 159
Total maximal légal avec majorations	150 212	150 940	150 940	150 940	153 581

Sources : fichiers de paie de la commune

S'agissant des taux appliqués, ils sont également conformes au droit pour chaque catégorie d'élu (maire, adjoints, conseillers municipaux délégués), depuis la délibération du 13 juin 2018 modifiant, notamment, les indemnités du maire. Tous les élus concernés sont titulaires de délégations de fonctions de la part du maire.

La commune n'établit pas l'état requis par l'article L. 2123-24-1-1 du CGCT ¹⁹, récapitulant l'ensemble des indemnités de toute nature dont bénéficient les élus siégeant au conseil, au titre de tout mandat ou de toute fonction exercée en son sein et au sein de tout syndicat, toute société ou filiale de société. Cet état doit être communiqué chaque année aux conseillers municipaux avant l'examen du budget. La chambre invite la collectivité à se conformer à cette obligation, ce à quoi celle-ci s'engage dans sa réponse.

1.5 L'organisation communale

1.5.1 L'organisation des services

Selon l'organigramme de l'administration communale en vigueur en mars 2023, la directrice générale des services (DGS) a sous sa responsabilité l'ensemble des agents de la collectivité, soit 51 personnes. La commune est organisée en trois services : services

¹⁸ Article L. 2123-22 du CGCT.

¹⁹ Introduit par la « Engagement et proximité » 27 décembre 2019 et applicable depuis le 15 avril 2021.

administratifs (incluant, l'état-civil, la police municipale, les services support et la communication), les services techniques, les services scolaires et les « autres services » (jeunesse, sports, bibliothèque). Le secrétariat du maire et des élus lui est rattaché.

À ces effectifs permanents s'ajoute une trentaine d'emplois saisonniers répartis sur la période de mai à septembre, principalement affectés à la piscine municipale (surveillants de baignade, agents d'entretien).

1.5.2 Les subventions allouées par la commune

La commune a instauré, par délibération du 15 décembre 2022, un règlement d'attribution des subventions aux associations, qui prévoit deux types d'aides : le soutien au fonctionnement annuel ou l'appui à des projets ponctuels, ces deux catégories pouvant se cumuler. Les subventions versées sur la période n'ont pas atteint le seuil de 23 000 € rendant obligatoire l'établissement d'une convention, à l'exception de celle allouée à l'OGEC de l'école primaire privée sous contrat, pour un montant annuel d'environ 67 k€²⁰. Les principes de calcul de la contribution versée à l'école, exposés lors de la séance du conseil municipal du 17 décembre 2020, prennent bien en compte les dépenses listées en annexe de la circulaire du 15 février 2012²¹. Toutefois, pour davantage de clarté, la convention conclue avec l'OGEC, datant de 1994, gagnerait à être mise à jour pour y faire figurer explicitement ces règles de calcul en référence à la circulaire. Dans sa réponse, la commune prévoit de réviser la convention en ce sens, sans indiquer de date de mise en œuvre.

Tableau n° 3 : Subventions de fonctionnement versées par la commune

en €	2018	2019	2020	2021	2022
Subventions de fonctionnement	207 741	225 222	199 957	198 580	219 752
<i>Dont subv. au CCAS</i>	<i>37 070</i>	<i>40 788</i>	<i>40 000</i>	<i>25 000</i>	<i>40 000</i>
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	<i>10 105</i>	<i>10 527</i>	<i>10 520</i>	<i>17 724</i>	<i>9 725</i>
<i>Dont subv. à l'OGEC de l'école primaire</i>	<i>67 893</i>	<i>66 000</i>	<i>66 000</i>	<i>67 410</i>	<i>68 865</i>
<i>Dont subv. aux autres personnes de droit privé</i>	<i>92 673</i>	<i>107 907</i>	<i>83 437</i>	<i>88 446</i>	<i>101 161</i>

Source : Comptes de gestion

²⁰ Le calcul de l'aide versée à l'école privée de Vals-les-Bains, fondé sur le coût d'un élève scolarisé à l'école publique multiplié par le nombre d'élèves inscrits à l'école privée, fait ressortir un coût moyen par élève de 1 070 € pour l'ensemble du primaire en 2020 (maternelle et élémentaire), supérieur au coût médian observé en 2018 au niveau national (950 €), mais inférieur au coût du 3^{ème} quartile (1 229 €) selon l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales.

²¹ Circulaire n° 2012-025 du 15 février 2012 précisant les règles de prise en charge par les communes des dépenses de fonctionnement des écoles privées sous contrat.

1.6 Les relations avec l'intercommunalité

Selon ses statuts modifiés approuvés par arrêté préfectoral du 19 novembre 2018, la communauté de communes du Bassin d'Aubenas est compétente dans les matières suivantes :

- aménagement du territoire (documents d'urbanisme en particulier) ;
- développement économique, dont la promotion du tourisme ;
- gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;
- collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés ;
- gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) ;
- environnement et transition écologique ;
- logement social d'intérêt communautaire ;
- mobilité, notamment par la gestion de la voirie d'intérêt communautaire ;
- équipements culturels, sportifs et de loisirs d'intérêt communautaire ;
- action sociale en faveur de l'enfance, de la jeunesse et des seniors ;
- assainissement non collectif.

Les liens les plus étroits entre la commune et la CCBA concernent l'urbanisme, l'office de tourisme, la crèche intercommunale et le programme local de l'habitat, dans le cadre duquel plusieurs opérations programmées d'améliorations de l'habitat (OPAH) ont été engagées pour le centre-ville. En dehors de la crèche, la commune n'a pas transféré d'équipement ni d'agent à la CCBA. Elle a conservé des effectifs importants sur les secteurs de la voirie et de la propreté, la voirie reconnue d'intérêt communautaire sur son territoire restant limitée par rapport à la voirie communale (1,2 km sur un total de 47,6 km).

Par ailleurs, la collectivité s'est opposée au transfert des compétences « eau » et « assainissement » à la CCBA dès le 1^{er} janvier 2020²², la loi ayant autorisé son report jusqu'au 1^{er} janvier 2026 au plus tard²³.

En revanche, elle a adhéré à deux services communs mis en place par l'intercommunalité dans le cadre de l'article L. 5214-16-1 du CGCT : le service d'instruction des autorisations du droit des sols, dès 2014, et le service « marchés publics » fin 2021. Elle a également conclu, en 2022, une convention de prestation avec la CCBA pour bénéficier d'un service de remplacement de secrétaire de mairie et de soutien administratif, qu'elle n'a pas sollicité à ce jour.

Le degré d'intégration au sein d'un EPCI peut être synthétisé par le coefficient d'intégration fiscale (CIF). Cet indicateur rapporte la fiscalité prélevée par le groupement, minorée des dépenses de transfert²⁴, à la totalité des produits fiscaux perçus sur son territoire par lui-même, ses communes membres et leurs syndicats. Compris entre 0 et 1, il mesure la part des compétences exercées au niveau communautaire. Le CIF de la CCBA (0,306), inférieur au

²² Délibération du 18 décembre 2018.

²³ Loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes. L'opposition au transfert devait être exprimée par au moins 25 % des communes membres de l'intercommunalité, représentant au moins 20 % de la population.

²⁴ Sont soustraites à la fiscalité prélevée les attributions de compensation (AC) positives de l'année N-2 et 50 % de la dotation de solidarité communautaire (DSC) lorsqu'elle existe.

niveau moyen des EPCI à fiscalité professionnelle unique (0,389), témoigne d'une intégration relativement faible au sein de l'intercommunalité.

1.7 Les frais de mission

Les membres du conseil municipal peuvent bénéficier de la prise en charge des frais de transport et de séjour qu'ils ont engagés pour se rendre à des réunions où ils représentent la commune à des qualités²⁵, sur la base d'un ordre de mission et d'un état de frais. Lorsque le déplacement a lieu dans l'intérêt de la commune mais en dehors des activités courantes de l' élu, il doit être autorisé par un mandat spécial de l'assemblée délibérante pour ouvrir droit à remboursement²⁶. Une délibération est également nécessaire pour préciser les modalités de remboursement des dépenses de transport liés à l'exercice d'un mandat spécial²⁷.

Tableau n° 4 : Dépenses de frais de déplacement et de mission

En €	2018	2019	2020	2021	2022
6251 Voyages et déplacements	2 037	2 234	1 498	860	1 341
6256 Frais de mission	0	0	0	75	78
6532 Frais de mission des élus	5 294	4 026	1 698	4 231	1 842

Source : Comptes de gestion

Au cours de la période sous revue, les déplacements du maire et de ses adjoints s'apparentant à des mandats spéciaux n'ont pas fait l'objet d'autorisations préalables par délibération. A défaut de délibération, seuls quelques ordres de mission ont été joints à l'appui des états de frais pour justifier les dépenses.

Pour les déplacements des élus hors mandat spécial, les ordres de mission sont le plus souvent absents des pièces justificatives. Il en va de même pour les agents, dont la prise en charge des frais de déplacement est aussi conditionnée par la production de ces documents²⁸. Par ailleurs, la collectivité n'a pas délibéré pour fixer les modalités de remboursement des frais de déplacement des agents, comme l'impose la réglementation²⁹.

La chambre invite la commune à conformer sa pratique à la réglementation en produisant systématiquement l'ensemble des pièces justificatives requises pour le remboursement des frais de mission. La collectivité s'y engage dans sa réponse.

²⁵ Article L. 2123-18-1 du CGCT.

²⁶ Article L. 2123-18 du CGCT.

²⁷ Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, dite loi « Engagement et proximité ».

²⁸ Décret n° 2022-505 du 23 mars 2022 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des établissements publics de santé.

²⁹ Article 7-1 du décret n° 2001-654 du 19 juillet 2001 fixant les conditions et les modalités de règlements des frais occasionnés par les déplacements des personnels.

1.8 Les frais de réception et de restauration

Les dépenses engagées par la commune au titre des « fêtes et cérémonies », conséquentes au regard du budget communal, s'inscrivent dans le contexte particulier de l'animation d'une station thermale et touristique.

Tableau n° 5 : Dépenses de fêtes et cérémonies et frais de réception

En €	2018	2019	2020	2021	2022
6232 - Fêtes et cérémonies	81 665	79 072	23 009	68 011	85 769
6257 - Frais de réception	4 375	5 851	3 087	2 617	1 216

Source : Comptes de gestion

Selon l'instruction budgétaire et comptable M14, les dépenses engagées à l'occasion des fêtes ou cérémonies nationales et locales sont imputées au compte 6232 « Fêtes et cérémonies », les frais de réceptions organisées hors du cadre de ces événements au compte 6257 « Réceptions », et les frais de repas d'affaires ou de mission non rattachables à une réception organisée par la collectivité au compte 6238 « Divers ». Les justificatifs des frais de réception produites à fin de remboursement doivent mentionner le nom, la qualité des convives et l'objet de la réunion ou une attestation de l'organisateur de la réception indiquant son objet. La production de telles pièces est nécessaire pour apprécier l'intérêt public local de la dépense et déterminer leur imputation comptable³⁰. Ces mêmes règles sont applicables, quelle que soit l'imputation retenue, à l'ensemble des factures de restaurant.

En l'espèce, pour la plupart des frais d'hôtellerie et de restauration enregistrées au compte 6232, les pièces justificatives ne mentionnent pas l'identité des convives ou le motif de la rencontre. L'observation vaut également pour le même type de dépenses imputées au compte 6257. La précision insuffisante des factures ne permet pas de déterminer l'objet des dépenses, qui pourraient également correspondre à des frais de représentation du maire ou à des frais d'autres élus municipaux, impliquant une délibération du conseil et une autre imputation comptable. Aucune dépense n'apparaît d'ailleurs sur le compte 6536 « Frais de représentation du maire ».

La chambre observe que ces défauts de justification empêchent d'apprécier l'intérêt public local des dépenses en cause et constituent une carence en matière de régularité comptable. Elle invite en conséquence la commune à justifier de manière plus rigoureuse ses frais de réception et de restauration, ce à quoi celle-ci s'engage dans sa réponse.

³⁰ Décision du Conseil d'État du 23 décembre 2015, n° 376324.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune Vals-les-Bains, par sa vocation thermique et touristique, dispose de nombreux équipements qu'elle n'a pas souhaité transférer à l'intercommunalité, assez peu intégrée au demeurant.

Ses relations avec l'association « Culture en Vivarais », gestionnaire du théâtre et des salles de cinéma municipales, devraient être clarifiées quant au cadre d'intervention du personnel municipal dans la gestion des équipements et à l'inventaire des biens.

Le fonctionnement du conseil municipal appelle peu d'observations, en dehors des délégations aux « conseillers missionnés » à préciser, mais la justification des frais de missions et de réception doit être mieux étayée.

2 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

2.1 L'organisation de la fonction ressources humaines

La gestion du personnel de la commune est assurée, par l'agent responsable des ressources humaines, également chargé d'autres fonctions, avec l'appui de la directrice générale des services. Elle est peu formalisée en dehors des délibérations adoptées par le conseil municipal. La mise en place de procédures de gestion, notamment en matière de paie, d'heures supplémentaires et de recrutement, permettrait d'améliorer le contrôle interne et de faciliter la continuité du service en cas d'absence.

La collectivité a bien adopté des lignes directrices de gestion formalisant sa politique de gestion des ressources humaines en matière d'emploi et de parcours professionnels³¹. Le comité social territorial prévu par la réglementation³² a également été élu, en substitution du comité technique et du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.

Le classement et la tenue des dossiers individuels, gérés sur support papier, doit être améliorée, bien qu'un progrès apparaisse dans les dossiers les plus récents. Les comptes rendus d'entretien professionnel sont complets. Ils devraient être intégrées au dossier de chaque agent, plutôt que conservés à part, afin d'y faire figurer « *toutes les pièces intéressant la situation administrative de l'intéressé* » (article L. 137-1 du code général de la fonction publique).

³¹ La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 dite de transformation de la fonction publique rend obligatoire pour toutes les collectivités et leurs établissements publics, à compter du 1^{er} janvier 2021, la définition de lignes directrices de gestion, déterminant la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines et fixant des orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels.

³² Décret n° 2021-571 du 10 mai 2021 relatif aux comités sociaux territoriaux des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

2.2 Les effectifs et la masse salariale

2.2.1 Des effectifs stables

La commune compte environ 48 agents sur emploi permanent en équivalents temps plein (ETP) en 2022, effectif stable sur la période (+ 0,69 ETP). Le taux d'encadrement (nombre d'agents de catégorie A et B) s'élève à 16,7 %, proche de celui constaté en 2020 au niveau national pour les collectivités employant un nombre comparable d'agents³³.

Tableau n° 6 : Effectifs des services municipaux

Au 31/12/N (Emplois permanents uniquement)	2018		2019		2020		2021		2022	
	Nombre	ETP								
Titulaires (a)	41	38,79	39	37,29	39	37,21	36	34,41	40	37,01
Catégorie A	2	2	2	2	2	2	2	2	3	2
Catégorie B	6	6	6	6	6	6	5	5	5	5
Catégorie C	33	30,79	31	29,29	31	29,21	29	27,41	32	30,01
Contractuels (b)	9	8,33	12	10,55	12	11,1	13	12,4	11	10,8
Catégorie A	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Catégorie B	1	0,5	1	1	2	2	2	2	1	1
Catégorie C	8	7,83	11	9,55	10	9,1	11	10,4	10	9,8
Total (a+b)	50	47,12	51	47,84	51	48,31	49	46,81	51	47,81

Source : commune de Vals-les-Bains

La reprise en régie de la bibliothèque en 2018 n'a pas entraîné de hausse d'effectifs, mais la fin de la mise à disposition d'un agent municipal auprès de l'association gestionnaire.

Les charges de personnel représentent 47,76 % des charges de fonctionnement en 2021, niveau nettement inférieur à celui des communes de la strate (54,37 %).

2.2.2 Le recrutement des agents contractuels

La collectivité compte, au 31 décembre 2022, 11 agents contractuels, soit 22 % de ses effectifs permanents. L'un d'entre eux, encore en fonction, a été recruté en CDD pour remplacer temporairement un agent indisponible (article L. 332-13 du code général de la fonction publique), alors même que l'emploi était devenu définitivement vacant avant son recrutement³⁴, ce qui impliquait la mise en œuvre d'une procédure permettant à des fonctionnaires d'être candidats. En outre, le contrat initial a été signé par le directeur général des services, sans délégation du maire à cet effet. Dans le cas d'un autre agent recruté en remplacement, la vacance

³³ Les collectivités locales en chiffres 2022, Direction générale des collectivités locales.

³⁴ Décès de l'agent remplacé le 10 avril 2019, recrutement de son remplaçant le 26 août 2019.

du poste depuis plusieurs mois devrait également donner lieu à une procédure de recrutement sur emploi permanent. La commune prévoit de régulariser ce point à l'échéance des contrats en cours.

Par ailleurs, faute de traçabilité des candidatures reçues et du jurys de recrutement, la chambre n'a pu s'assurer de l'examen d'éventuelles candidatures de fonctionnaires pour un recrutement sur emplois permanents. Il est rappelé que le recrutement d'agents contractuels sur de tels emplois n'est possible que « *lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire territorial n'a pu être recruté [...]* »³⁵.

Pour mieux sécuriser juridiquement le recours aux agents contractuels sur emploi permanent et formaliser davantage son processus de recrutement, la commune s'engage à diffuser une note à destination des élus et des encadrants.

2.2.3 L'octroi injustifié de NBI

Une nouvelle bonification indiciaire (NBI) est attribuée à une dizaine d'agents titulaires, dont plusieurs ne remplissent pas les conditions d'octroi prévues par la réglementation³⁶, telles qu'elles sont invoquées par la commune :

- un agent exerçant les fonctions de régisseur de recettes mandataire de la piscine municipale, fonctions non éligibles à la NBI contrairement à celles de régisseur titulaire ; cet agent est par ailleurs régisseur titulaire des recettes de location des salles communales, mais le montant moyen mensuel encaissé par cette régie est très inférieur au plancher de 3 000 € ouvrant droit à la NBI;
- l'ancien directeur des services techniques qui, en tant qu'ingénieur, ne pouvait être attributaire de la NBI de direction des services techniques réservée aux communes « *dont l'importance ne justifie pas la présence d'un ingénieur* » ;
- un agent des services techniques ne justifiant pas de l'« *encadrement de proximité d'une équipe à vocation technique d'au moins 5 agents* » ;
- un agent des services administratifs n'exerçant pas des fonctions de « *secrétariat à titre exclusif et avec des obligations spéciales* ».

La chambre invite en conséquence la collectivité à mettre fin à l'octroi irrégulier de ces NBI et à traiter la situation de ces agents dans le cadre du régime indemnitaire, le cas échéant. La commune s'y engage dans sa réponse.

³⁵ Article L. 332-8 2° du code général de la fonction publique.

³⁶ Décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale.

2.3 Le temps de travail et les heures supplémentaires

2.3.1 Un protocole du temps de travail à mettre en conformité

La durée de travail dans la fonction publique territoriale est fixée à 1 600 heures annuelles³⁷, majorées de sept heures au titre de la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées³⁸, soit 1 607 heures. Dans la commune, elle est régie par un protocole d'accord sur l'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT) approuvé par délibération du 21 décembre 2001.

D'après ce protocole, le temps de travail est, selon les cas, organisé en référence à la durée hebdomadaire travaillée, ouvrant droit à des jours de RTT lorsque celle-ci est supérieure à 35 heures, ou annualisé (cas des services scolaires notamment). Toutefois, les multiples cycles définis dans le document ne correspondent plus à la réalité actuelle de l'organisation du travail.

Par ailleurs, le protocole, qui fixe la durée du travail à 1 600 heures annuelles à compter du 1^{er} janvier 2002, n'a pas été révisé pour tenir compte de l'instauration de la journée de solidarité. Sur ce point, la commune a fait valoir, dans sa réponse aux observations de la chambre, que la journée était bien comptabilisée, par la suppression d'un jour d'ARTT ou le travail de sept heures précédemment non travaillées, selon diverses modalités : pour les agents en durée annualisée, les sept heures sont intégrées dans le temps de travail effectif, pour les autres agents, elles sont déduites des heures complémentaires ou supplémentaires déclarées, ou réalisées sur un ou plusieurs jours à l'initiative du chef de service, avec l'accord des agents. Ces modalités sont rappelées par une note de service annuelle mais n'ont pas été entérinées par une délibération se référant explicitement à la durée légale de 1 607 heures.

La commune doit donc sans tarder délibérer à nouveau pour encadrer la durée du travail de ses agents et mettre à jour ses cycles de travail³⁹. Dans sa réponse aux observations provisoires, elle se fixe comme objectif l'adoption d'un nouveau protocole avant l'été 2024.

2.3.2 Une utilisation irrégulière des heures supplémentaires

Les heures supplémentaires sont des heures de travail effectuées à la demande du chef de service en dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail. Limitées à 25 heures par mois (300 heures par an), hors circonstances exceptionnelles justifiant une dérogation pour une période limitée, sur décision du supérieur hiérarchique⁴⁰, elles donnent lieu prioritairement à un repos compensateur ou, à défaut, à une indemnisation⁴¹ sous la forme

³⁷ Décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris en application de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

³⁸ Loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées ou handicapées.

³⁹ L'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique impose aux collectivités territoriales la suppression des régimes dérogatoires à la durée légale à compter du 1^{er} janvier 2022.

⁴⁰ Article 6 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

⁴¹ Articles 3 et 7 du décret du 14 janvier 2002.

d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). Celles-ci ne peuvent bénéficier qu'aux agents des catégories B et C, sauf exceptions⁴². Leur versement est conditionné à l'approbation par le conseil municipal d'une liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires⁴³.

En l'espèce, les règles applicables dans la commune en matière d'heures supplémentaires sont fixées par le protocole de 2001 et une délibération du 17 octobre 2003 relative au régime indemnitaire, qui liste les cadres d'emplois et les grades éligibles mais ne précise pas les emplois concernés, et ne rappelle pas le contingent maximum d'heures autorisées. Or les heures supplémentaires rémunérées par la commune représentent un montant non négligeable sur la période (251 k€ au total, soit 50 k€ en moyenne annuelle) et sont versées dans des conditions contestables pour un certain nombre d'agents :

- le contrat d'un agent prévoit expressément que des IHTS lui seront attribuées mensuellement pour un montant déterminé (165,56 € bruts), en méconnaissance de la réglementation ;
- pour une dizaine d'agents, le nombre d'heures rémunérées dépasse régulièrement le maximum de 25 heures mensuelles autorisé par la réglementation, et pour quatre agents, le maximum annuel de 300 heures ;
- pour au moins six d'entre eux, le nombre d'IHTS est constant ou quasi-constant chaque mois (y compris pour agent en congé de longue maladie depuis la mi-2020), témoignant d'une utilisation détournée des IHTS comme complément de régime indemnitaire, sans lien avec un décompte d'heures supplémentaires réellement effectuées ;
- même lorsque le nombre d'heures n'est pas identique chaque mois, le versement systématique d'IHTS, pouvant représenter dans certains cas plusieurs milliers d'euros par an (jusqu'à 12 k€ bruts pour un agent) conduit à s'interroger sur l'efficacité de l'organisation du travail en place.

La collectivité, qui a reconnu l'usage des IHTS comme complément de rémunération dans la majorité des cas relevés, doit mettre fin sans délai à cette pratique irrégulière et délibérer à nouveau sur le régime des heures supplémentaires pour respecter la réglementation. La révision des cycles de travail permettra également de mieux les adapter aux variations prévisibles de l'activité des services, et ainsi de diminuer le volume des heures supplémentaires. Ce travail a été entrepris en 2022 pour les agents des écoles, avec des résultats notables d'après la commune.

S'agissant des heures supplémentaires récupérées, la commune n'a pas dématérialisé leur gestion et n'établit pas de bilan par agent et par période. La chambre n'a donc pu en mesurer l'importance par rapport aux heures rémunérées.

Le régime des astreintes est également encadré par le protocole de 2001. Celui-ci définit sommairement les cas dans lesquels il est possible d'y recourir, sans préciser les emplois concernés ni les modalités d'organisation (type d'astreinte, bornes horaires, indemnisation). Dans les faits toutefois, la commune n'a pas mis en place d'astreinte sur la période.

⁴² Agents de police municipale notamment.

⁴³ Article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Recommandation n° 2 : Actualiser le protocole relatif au temps travail en respectant la durée légale de 1607 heures et mettre fin au recours irrégulier aux heures supplémentaires.

2.4 Un régime indemnitaire à refondre

En application du principe de parité avec la fonction publique d'État, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), créé par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, est applicable aux cadres d'emplois de la fonction publique territoriale équivalents à ceux de l'État. Il comprend deux parts : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle, et le complément indemnitaire annuel (CIA) versé en fonction de son engagement professionnel et de sa manière de servir. Ce régime se substitue aux primes et indemnités en vigueur avant sa mise en œuvre, sauf exceptions limitées (police municipale dans le cas de Vals-les-Bains).

Le RIFSEEP n'a pas encore été institué au sein de la commune, qui a indiqué à la chambre qu'elle travaillait à sa mise en œuvre. Les éléments composant le régime indemnitaire en vigueur dans la collectivité, issus de la délibération de 2003, sont récapitulés ci-dessous.

Tableau n° 7 : Régime indemnitaire de la commune selon délibération du 17 octobre 2003

Filière administrative	Filière technique	Filière police
Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS)	Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS)	Indemnité spéciale mensuelle de fonction
Prime de responsabilité des emplois administratifs de direction	Prime de service et de rendement (PSR)	
Indemnité d'administration et de technicité (IAT)	Indemnité spécifique de service (ISS)	
Indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) (agents des catégories B et C)		

Source : délibération du 17 octobre 2003

L'examen des fichiers de paie à ses agents fait apparaître que certaines indemnités ont été attribuées de manière irrégulière par la collectivité, comme l'illustrent les cas suivants :

- l'indemnité spécifique de service (ISS) a été servie sur la période à un ingénieur, sans que la délibération de 2003 ait été modifiée pour en ouvrir le bénéfice à ce cadre d'emploi (coût pour la commune : 39 000 €) ;
- l'agent de police municipale perçoit l'indemnité d'administration et de technicité (IAT), prévue par la réglementation⁴⁴ mais non reprise dans son cas par la délibération (13 783 €) ; de la même manière, l'indemnité d'exercice des missions (IEM) a été versée à 6 agents de catégorie C de la filière technique, sans base juridique dans la délibération (28 436 €) ;

⁴⁴ Décret n° 97-702 du 31 mai 1997 relatif au régime indemnitaire des fonctionnaires du cadre d'emplois des agents de police municipale et du cadre d'emplois des gardes champêtres.

- l'IAT a également été perçue par 11 agents de catégorie C de la filière technique, cas non prévu par la réglementation ni par la délibération (48 199 €) ;
- la prime de service et de rendement (PSR) a été octroyée en 2019 à un agent de catégorie C de la filière technique, alors qu'elle n'était pas applicable à cette catégorie même avant l'entrée en vigueur du RIFSEEP (1 170 €).

La chambre rappelle que toute prime ou indemnité, pour être régulière, doit être prévue par un texte et instituée par une délibération du conseil municipal définissant, dans le respect du principe de parité avec les corps de l'État et de la réglementation, la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires de la commune.

Plus généralement, dès lors que les cadres d'emplois de la collectivité sont éligibles de longue date au passage au RIFSEEP, le maintien au-delà d'un « délai raisonnable »⁴⁵ des indemnités auxquelles il a vocation à se substituer est contestable et juridiquement fragile. La chambre invite donc la collectivité à le mettre en place sans tarder, dans chacune de ses deux composantes (IFSE et CIA). Dans sa réponse aux observations provisoires, la collectivité se fixe l'objectif de « valider la mise en œuvre du RIFSEEP au cours de l'année 2024 ».

En complément des éléments listés ci-dessus, la commune verse à ses agents, en deux fractions, une prime annuelle de « 13^{ème} mois », dont le coût total s'est élevé à 342 k€ de 2018 à 2022⁴⁶. Si les éléments produits par la collectivité attestent que cette prime a bien été établie avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984, condition de son maintien comme avantage antérieur collectivement acquis, ils font également apparaître que ses modalités de calcul ont été modifiées depuis lors, pour prendre en compte non plus 60 % mais 100 % du salaire brut⁴⁷. Or les primes adoptées avant 1984 et maintenues ne peuvent plus être versées que dans des conditions identiques à celles qui prévalaient alors⁴⁸. La prime ne peut donc plus être servie en l'état aux agents. Dès lors, la collectivité pourrait décider de la rétablir dans les conditions antérieures à 1984⁴⁹, ou intégrer tout ou partie des montants qui y sont dédiés dans le RIFSEEP.

Recommandation n° 3. : Mettre en place un régime indemnitaire conforme à la réglementation.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les effectifs de la commune n'ont pas évolué au cours de la période sous revue.

La commune doit mettre à jour l'encadrement du temps de travail de ses agents sur la base de la durée légale et respecter la réglementation en matière d'heures supplémentaires. Le régime indemnitaire doit également être mis en conformité. Une plus grande formalisation des procédures permettrait d'améliorer le contrôle interne sur les processus clés de gestion des ressources humaines.

⁴⁵ Circulaire conjointe du directeur général des collectivités locales et du directeur général des finances publiques du 3 avril 2017.

⁴⁶ Soit 38 % du total des primes et indemnités versées.

⁴⁷ Délibération du conseil municipal du 24 novembre 1993.

⁴⁸ Conseil d'Etat, 6 nov. 1998, n° 153685, Delmur.

⁴⁹ Conseil d'Etat, 1^{er} juin 2023, n°110454762.

3 LA COMMANDE PUBLIQUE

3.1 Une organisation de la fonction achats à structurer

La fonction achats n'est pas formalisée au sein de la commune. Le processus de passation des procédures repose entièrement sur la directrice générale des services et le directeur des services techniques, selon une répartition thématique des dossiers. Un simple prévisionnel d'achat est établi en vue de la programmation budgétaire. Il n'existe pas de guide pratique, ni de procédure interne relative aux achats. La personnalisation de la fonction et son manque de documentation présentent un risque pour la continuité du service et la sécurité juridique des achats.

Conformément à l'article L. 1414-2 du CGCT, la commission d'appel d'offres est composée de six membres élus. Elle s'est réunie à plusieurs reprises depuis octobre 2017, pour l'attribution des marchés de travaux du projet de restructuration des thermes et l'approbation de leurs avenants. La collectivité a également mis en place une « commission d'attribution des marchés à procédure adaptée »⁵⁰, constituée de 6 membres, ayant pour mission de se prononcer sur le classement des offres et l'attribution des marchés inférieurs aux seuils de procédures formalisées. Si l'institution d'une telle commission est de nature à favoriser un choix éclairé des fournisseurs, l'absence de limite inférieure à sa compétence ne permet pas de déterminer clairement les procédures qui doivent lui être soumises. Afin de fiabiliser son organisation, la commune pourrait décider de présenter à la commission l'ensemble des marchés supérieurs ou égaux à 40 000€ HT - seuil actuel de dispense de publicité et de mise en concurrence - en se réservant le droit d'y soumettre certains marchés en dessous de ce montant.

La commune applique une mise en concurrence simplifiée pour ses achats de « faible montant », avec validation du choix du prestataire par l'adjoint au maire bénéficiant d'une délégation de signature dans le domaine concerné par l'achat. Il n'existe pas non plus de seuils définis pour l'application de cette procédure. D'après l'ordonnateur, les achats sans mise en concurrence restent limités aux petits achats urgents.

La collectivité a adhéré au service commun « marchés publics » de la CCBA depuis le 1^{er} janvier 2022. Le service, composé exclusivement d'agents de l'EPCI, assure la mise en œuvre d'une stratégie d'achat et la gestion des procédures de marchés que ses adhérents choisissent de lui confier. Son rôle relève ainsi davantage de la prestation de service que d'une véritable mutualisation au sens de l'article L. 5211-4-2 du CGCT. Si la collectivité n'a pas encore sollicité le service, son coût serait modéré pour elle, comme le suggère une estimation réalisée à partir des tarifs de la convention et du nombre de marchés passés sur la période.

⁵⁰ Règlement intérieur du conseil municipal.

Tableau n° 8 : Estimation du coût du recours au service commun pour les marchés > 215 000 €

Tarif des prestations			2018	2019	2020	2021	2022	Total
Montant minimum pour la passation d'un marché	650 €	Nbre de marchés > 215 k€	4	3	4	15	1	27
Charge supplétive de 5 %	32,5 €	Nbre d'avenants	0	0	0	3	0	3
Montant minimum pour un avenant	100 €	Coût estimé sur la période (en €)	2 730	2 048	2 730	10 538	683	18 728

Source : CRC ARA d'après la convention CCBA / commune de Vals-les-Bains

Compte tenu du manque de structuration de la commande publique et du faible coût du service commun, la chambre encourage la commune à s'appuyer sur son expertise.

3.2 La vérification du respect des règles de computation des seuils

Au-delà de 40 000 € HT d'achat⁵¹, les règles de la commande publique imposent la mise en œuvre d'une publicité et d'une procédure de mise en concurrence, variable suivant les seuils définis par le code. La computation des seuils implique que les acheteurs déterminent la nature et l'étendue de leurs besoins, afin d'identifier les procédures applicables.

La commune n'a pas mis en place de nomenclature d'achat permettant le recensement des besoins par famille homogène sur une durée de 12 mois. L'absence d'un tel outil est une source d'insécurité juridique. En effet, si la variété de ses achats et leur faible montant ont dispensé la collectivité de recourir, sauf exception, à des procédures formalisées, ses besoins pourraient évoluer et conduire, à l'occasion de nouveaux projets, à l'accroissement des volumes achetés la soumettant à de nouvelles obligations.

Un outil de computation des seuils donnerait en outre à la collectivité une vision plus stratégique de l'achat. Dans le cadre du service commun de la CCBA, il permettrait d'identifier l'opportunité de groupements d'achats au vu des besoins recensés. Les nombreuses animations que propose la commune pourraient aussi donner lieu à la création d'une unité fonctionnelle pour chaque évènement, afin de mieux en apprécier le coût.

La chambre invite ainsi la collectivité à mettre en place, en collaboration avec le service commun, un système de calcul des seuils applicables afin de sécuriser ses achats et de disposer d'une base d'analyse des besoins.

Recommandation n° 4. : Formaliser le recensement des besoins et recourir au service commun « marché publics » de la CCBA pour la gestion des procédures d'achat.

⁵¹ 25 000 € HT de 2016 à 2019.

3.3 L'absence de publication des données essentielles

Depuis le 1^{er} octobre 2018, l'obligation faite aux collectivités territoriales de publier sur leur profil d'acheteur la liste des données essentielles de leurs marchés publics ou contrats de concession concerne tous les contrats supérieurs à 25 000 € HT, seuil relevé à 40 000 € HT depuis le 1^{er} janvier 2020⁵². La commune ne satisfait pas à cette obligation. Outre le respect de l'exigence réglementaire, la chambre observe que la publication de ces données peut être un premier pas vers une stratégie d'achat, en permettant à la collectivité de mieux connaître ses besoins, et aux prestataires de mieux y répondre par la connaissance des achats antérieurs.

La commune a récemment créé sur son site internet une page contenant quelques informations sommaires sur les marchés. La chambre rappelle qu'à compter du 1^{er} janvier 2024, la fusion dans une même liste des données essentielles et des données du recensement des contrats publics devra donner lieu à une publication sur le portail national des données ouvertes, et non plus sur le profil d'acheteur⁵³. La collectivité devra donc rapidement prévoir une publication plus formalisée respectant la réglementation. Néanmoins, le maintien d'une rubrique du site internet de Vals-les-Bains dédiée à la commande publique peut être un gage de transparence.

3.4 Le contrôle des marchés publics

3.4.1 Une période marquée par des marchés de travaux conséquents

Durant la période sous revue, Vals-les-Bains a passé 12 marchés à procédure adaptée et, par l'intermédiaire du SITHERE en tant que mandataire du maître d'ouvrage, une procédure formalisée pour l'opération de réhabilitation des thermes. Il s'agit principalement de marchés de travaux qui résultent de sa politique d'investissement (cf. § 8.4).

Tableau n° 9 : Montants des achats réalisées selon une procédure déterminée

Année	2018	2019	2020	2021	2022
Montants totaux en € HT	252 152	1 458 388	317 109	1 877 659	600 000
Nombre de marchés	4	2	4	2	1
dont travaux	172 879	1 458 388	133 980	1 816 999	600 000
dont services	49 213	-	75 797	10 660	-
dont fournitures	-	-	107 332	50 000	-
dont prestations intellectuelles	30 060	-	-	-	-

Source : Commune de Vals-les-Bains

⁵² Articles R. 2196-1 et R. 3131-1 du code de la commande publique.

⁵³ Décret n° 2022-767 du 2 mai 2022 portant diverses modifications du code de la commande publique.

3.4.2 Des manquements à la transparence sur le marché de rénovation du quartier du château

En 2019, Vals-les-Bains a lancé une consultation pour la réalisation des travaux de rénovation du quartier du château en centre-ville, décomposée en six lots⁵⁴. La consultation s'est déroulée en deux temps : la première partie en 2019, pour les lots 1 à 3 ; la seconde en 2021 pour les lots 4 à 6 et de nouveau le lot 3 déclaré infructueux la première fois.

Ni le rapport d'analyse des offres, ni le procès-verbal de la commission d'attribution des marchés ne fournissent d'explication sur l'infructuosité du lot 3 lors du premier avis de marché. Pourtant, une offre avait bien été remise⁵⁵. Le principe de transparence des procédures n'a pas été respecté.

En ce qui concerne l'analyse des offres, les critères d'analyse ainsi que leur pondération n'ont pas été respectés aussi bien pour les lots 1 et 2 que pour les lots 3 à 6.

Pour le lot 1 et 2, trois critères avaient été définis :

- prix noté sur 10 points pour 40 % de la note finale ;
- les délais notés sur 10 pour 20 % de la note finale ;
- la valeur technique notée sur 10 points pour 40 % de la note finale, les 10 points étant répartis entre six sous-critères.

Lors de l'analyse des offres du lot 1, les sous-critères ne sont plus que trois au lieu de six. Si des regroupements ont été faits, ils ne sont pas explicités. Le principe de transparence est de nouveau rompu. De plus, aucune explication n'est fournie sur le fait que l'offre de la société SAUR devient irrégulière après la première négociation et est éliminée.

L'analyse technique des offres du lot 2 est bien restituée mais, comme pour le lot 1, le nombre d'items a diminué, passant de six à deux. Le calcul de la note technique ne correspond pas aux critères de jugement des offres prévu à l'article 12.4 règlement de la consultation.

Pour les lots 3, 4, 5, 6, l'analyse présente les mêmes irrégularités. Les critères d'analyse des offres énoncés à l'article 11.4 du règlement de la consultation sont :

- le prix noté sur 10 pour 40 % de la note finale ;
- les délais notés sur 10 pour 5 % de la note finale ;
- la valeur technique notée sur 10 points pour 55 % de la note finale, les 10 points étant répartis entre six items.

La répartition des 10 points de la valeur technique entre les différents sous-critères n'est pas totalement spécifiée. Par ailleurs, les calculs appliqués de manière erronée sur la partie technique aux notes faussent la pondération. En effet, les notes pondérées des délais et de la valeur technique sont additionnées et ramenées sur 10 points. Après quoi, cette note sur 10 est additionnée avec la note du prix sur 10 points pour obtenir la note finale sur 20. Ainsi, la pondération du prix représente 50 % de la note finale au lieu des 40 % prévus, les délais 4 % au lieu de 5 % et la valeur technique 47 % au lieu de 55 %. Cette méconnaissance des règles de

⁵⁴ Lot 1 : « terrassement, réseaux humides, génie civil » ; lot 2 : « revêtement, plantation, mobilier », lot 3 : « maçonnerie et finitions », lot : 4 « Lavoir de la rue du Voltour » ; lot 5 : « peintures » ; lot 6 : « mur du Foiral ».

⁵⁵ Cf registre des dépôts.

la consultation a conduit à l'attribution du lot 5, à tort, à Jérôme OLLIER à la place de la société TOGNETTY. Cette irrégularité aurait pu aboutir à l'annulation de la procédure et provoquer des retards sur un projet important pour la commune. La mise en place d'un contrôle à chaque étape de la procédure aurait permis d'éviter ces irrégularités.

La chambre appelle la commune à la plus grande vigilance dans l'application des critères de consultation des entreprises, afin d'éviter les risques de contentieux sur ses marchés.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de Vals-les-Bains s'expose à des risques juridiques et opérationnels par le manque de structuration de la commande publique. Elle gagnerait à formaliser son processus d'achat (mise en œuvre d'un guide des procédures, définition de points de contrôle), à mettre en place une computation des seuils et à s'appuyer sur le service commun de la CCBA pour la passation de ses marchés.

4 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

4.1 L'organisation de la fonction financière

La gestion des finances au sein de la collectivité repose sur un agent de catégorie B, appuyé par la directrice générale des services.

Les procédures comptables ne sont pas formalisées. Les bons de commandes sont validés, selon la nature des achats, par le directeur des services techniques ou la DGS. Le visa des factures suit la même répartition. La vérification du service fait est effectuée, sans formalisme particulier, par l'agent en charge du suivi de la prestation, puis l'agent des finances liquide et mandate la dépense. La création des tiers et les changements de RIB sont aussi effectués par ce dernier. Ces étapes du processus de dépense présentent des risques qu'il convient de maîtriser par des contrôles adaptés. L'établissement de procédures appropriées à la taille de la collectivité sécuriserait également l'organisation de la fonction, notamment en cas d'absentéisme.

4.2 La qualité de l'information financière

Le budget de la commune se compose du seul budget principal, tenu selon la nomenclature M14, dont les recettes réelles de fonctionnement s'élèvent en 2022 à 5 868 k€.

4.2.1 Le calendrier budgétaire et la publicité des données financières

Les documents budgétaires ont été approuvés dans les délais réglementaires⁵⁶. L'adoption très tardive du compte administratif 2019 est liée à la crise sanitaire ; la date limite de vote avait été reportée au 31 juillet 2020 par la loi.

Les rapports d'orientation budgétaire (ROB) présentés à l'assemblée délibérante détaillent bien l'évolution prévisionnelle envisagée des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement, mais ne comportent pas de perspective pluriannuelle en matière de programmation d'investissement, et peu d'informations sur la structure et la gestion de l'encours de dette. La chambre encourage la collectivité à compléter son ROB sur ces aspects, afin d'apporter aux élus l'ensemble des informations mentionnées par l'article D. 2312-3 du CGCT.

Par ailleurs, si le ROB apparaît sur le site internet de la commune parmi les délibérations du conseil municipal, ni la note explicative de synthèse adressée avec la convocation des conseillers municipaux en amont du vote du budget primitif et du compte administratif, ni la présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles jointe à ces documents, n'ont été mises en ligne comme le prévoit l'article L. 2313-1 du CGCT. La chambre invite la collectivité à se mettre en conformité sur ce point, en créant le cas échéant une rubrique dédiée aux finances sur son site.

4.2.2 La qualité des prévisions budgétaires

Les taux d'exécution budgétaire⁵⁷ permettent d'évaluer la qualité de la prévision budgétaire de l'établissement, donc la fiabilité de l'information donnée aux élus au moment du vote du budget. Une prévision budgétaire aussi juste que possible participe de la sincérité budgétaire et de l'équilibre réel du budget, conformément à l'article L. 1612-4 du CGCT.

Tableau n° 10 : Taux d'exécution du budget de fonctionnement

En %		2018	2019	2020	2021	2022
Taux d'exécution des dépenses réelles	au stade du BP*	95 %	97 %	91 %	97 %	93 %
	au stade du CA**	96 %	98 %	92 %	98 %	93 %
Taux d'exécution des recettes réelles	au stade du BP***	104 %	107 %	106 %	104 %	121 %
	au stade du CA****	104 %	107 %	106 %	104 %	121 %

*= (mandats ou titres émis) / (crédits ouverts BP)

**= (mandats ou titres émis + charges ou produits rattachés) / (crédits ouverts BP+DM)

Source : Budgets primitifs et comptes administratifs - retraitement CRC

⁵⁶ Le budget primitif doit être voté avant le 15 avril de l'exercice auquel il se rapporte, et avant le 30 avril les années de renouvellement des organes délibérants. Le compte administratif doit, quant à lui, être adopté avant le 30 juin de l'exercice N+1. Enfin, le rapport sur les orientations budgétaires (ROB), obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants doit être présenté et débattu en conseil municipal dans le délai de deux mois précédant le vote du budget (article L. 2312-1 du CGCT).

⁵⁷ Rapport entre les sommes effectivement engagées ou perçues au cours de l'exercice et les sommes votées par l'assemblée délibérante.

En fonctionnement, les taux d'exécution budgétaire sont bons. La commune de Vals-les-Bains pratique une prévision prudente, notamment en recettes en raison de la variabilité des activités du casino. Elle n'a pas recouru aux décisions modificatives sur la période pour réajuster la masse budgétaire.

Tableau n° 11 : Taux d'exécution du budget d'investissement

En %		2018	2019	2020	2021	2022
Taux d'exécution des dépenses réelles	au stade du BP*	61 %	63 %	64 %	77 %	75 %
	au stade du CA**	61 %	63 %	64 %	77 %	75 %
Taux d'exécution des recettes réelles	au stade du BP*	49 %	59 %	49 %	81 %	60 %
	au stade du CA**	49 %	59 %	49 %	81 %	60 %

*= (mandats ou titres émis) / (crédits ouverts BP+RAR N-1) ; hors RAR de l'année N

**= (mandats ou titres émis) / (crédits ouverts BP+DM+RAR N-1) ; hors RAR de l'année N

Source : Budgets primitifs et comptes administratifs - retraitement CRC

En investissement, les niveaux de réalisations sont nettement plus faibles. L'amélioration des taux en dépenses sur 2021 et 2022 s'explique par l'achèvement de deux importants programmes de travaux (rénovation du quartier du château et réhabilitation du gymnase). Corrélativement, en recettes, le taux d'exécution de 81 % en 2021 tient à l'accélération du versement des subventions en fin d'opération. Afin de limiter les inscriptions budgétaires aux seules dépenses à régler au cours de l'exercice, la commune pourrait adopter, pour ses opérations les plus importantes, le dispositif des autorisations de programme (AP) et des crédits de paiement (CP)⁵⁸. La commune avait d'ailleurs décidé de mettre en place une gestion en AP/CP pour les deux opérations précitées⁵⁹, mais cette délibération n'a pas reçu d'exécution.

4.2.3 Les restes à réaliser

Selon l'instruction comptable M14, les restes à réaliser (RAR) en investissement correspondent aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. Ils sont pris en compte dans l'affectation des résultats, le besoin de financement de la section d'investissement étant corrigé des restes à réaliser en dépenses. Les RAR donnent lieu à l'ouverture de crédits dans le budget de l'exercice suivant en vue de permettre leur mandatement.

⁵⁸ Pour assurer une gestion pluriannuelle de leur programme d'équipement, les collectivités locales peuvent, en application de l'article L. 2311-3 du CGCT, opter pour l'ouverture d'autorisations de programme correspondant à la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées pour le financement d'opérations s'étalant sur plusieurs exercices. Les engagements contractés dans le cadre des AP sont couverts chaque année par les crédits de paiement inscrits au budget. L'équilibre budgétaire s'appréciant en tenant compte des seuls crédits de paiement, cette procédure permet de limiter les restes à réaliser et d'améliorer la lisibilité des comptes.

⁵⁹ Délibération du 10 avril 2019.

Tableau n° 12 : Restes à réaliser

En k€ et en %	2018	2019	2020	2021	2022
RAR dépenses d'équipement (c/20, 21 et 23)	1 257	1 485	1 812	1 053	1 391
Total dépenses réelles d'investissement	2 020	2 627	3 744	3 618	4 392
RAR / dépenses d'investissement	62 %	57 %	48 %	29 %	32 %
RAR subventions d'investissement (c/13)	1 531	1 452	1 455	1 070	2 233
Total recettes réelles d'investissement	1 494	2 549	2 791	4 532	3 611
RAR / recettes d'investissement	102 %	57 %	52 %	24 %	62 %

Source : Comptes administratifs

Les restes à réaliser comptabilisés par la commune sont importants aussi bien en dépenses qu'en recettes. Toutefois, ils s'apparentent davantage à des reports de crédits non consommés qu'à des engagements juridiques (marchés, bon de commande, etc.). D'après les justificatifs transmis par la collectivité, les RAR correspondant à de réels engagements s'élèveraient ainsi, en 2022, à 669 k€ et non 1 392 k€.

La chambre invite la collectivité à fiabiliser ses restes à réaliser afin d'améliorer la sincérité de ses documents budgétaires et l'information donnée aux élus, ce que la commune s'engage à faire dès la préparation du budget 2024.

4.2.4 Les annexes aux documents budgétaires

Les annexes réglementaires aux budgets et comptes administratifs, prévues aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT, complètent l'information des élus et des tiers sur le patrimoine de la collectivité et son personnel et contribuent ainsi à éclairer les décisions de l'assemblée délibérante.

4.2.4.1 L'état de la dette

L'état de la dette retrace au compte administratif permet de connaître l'état précis des emprunts contractés par la collectivité (montant, durée, taux, niveau de risque, etc.).

Le rapprochement entre le compte administratif et le compte de gestion met en évidence un écart de 31 k€ sur le montant de l'encours. Cette discordance devra être corrigée, en lien avec le comptable public, pour apporter une information précise au conseil municipal.

Tableau n° 13 : État de la dette selon le compte administratif et le compte de gestion

En k€	2018	2019	2020	2021	2022
Compte administratif	4 223 344	4 339 500	4 481 078	5 369 080	6 179 977
1641 Emprunts en euros	4 223 344	4 339 500	4 481 078	5 369 080	6 179 977
165 Dépôts et cautionnement	-	-	-	-	-
Compte de gestion	4 186 344	4 302 500	4 444 078	5 332 080	6 148 657
1641 Emprunts en euros	4 186 344	4 302 500	4 444 078	5 332 080	6 148 657
165 Dépôts et cautionnement					
Écart	37 000	37 000	37 000	37 000	31 320

Source : Comptes administratifs et comptes de gestion

4.2.4.2 Les autres annexes

L'annexe CI.1 relative à l'état du personnel ne concorde pas avec l'état des effectifs transmis par la collectivité, les agents contractuels étant à tort classés comme occupant un emploi non permanent alors qu'ils remplacent, le plus souvent, un agent indisponible affecté sur emploi permanent. Par ailleurs, le calcul des effectifs pourvus sur emplois budgétaires en ETPT ne prend pas en compte la quotité de travail sur l'année.

L'annexe relative aux concours attribués à des tiers⁶⁰ devrait mentionner, outre les subventions, l'ensemble des prestations en nature accordées par la commune (mise à disposition gratuite de locaux pour les activités associatives, prêt de matériel, prise en charge des fluides, etc.). Ces prestations sont toutefois bien retracées dans des documents internes et encadrées par des conventions avec les bénéficiaires.

Les autres annexes sont globalement bien tenues.

4.2.5 La détermination et l'affectation des résultats

Selon l'article R. 2311-12 du CGCT, « *le résultat cumulé [...] est affecté, lorsqu'il s'agit d'un excédent : 1° En priorité, en réserves pour la couverture du besoin de financement de la section d'investissement apparu à la clôture de l'exercice précédent* » (compte 1068). Le solde peut être affecté, au choix de l'assemblée délibérante, en excédent de fonctionnement reporté ou en dotation complémentaire en réserves. A deux reprises sur la période, la commune n'a pas respecté cette procédure d'affectation du résultat. En 2019, sur 810 699 € de résultat de fonctionnement cumulé, seuls 347 352 € ont été affectés à la couverture du besoin de financement de la section d'investissement, qui s'élevait alors à 631 116 € et n'a donc été couvert qu'en partie. En 2020, la totalité du résultat de fonctionnement (1 227 768 €) aurait dû être affectée à la couverture du besoin de financement (1 813 619 €), sans possibilité de report en section de fonctionnement (voir annexe n° 1).

La commune doit se conformer systématiquement à ces règles, étant précisé que la juste estimation des restes à réaliser conditionne la sincérité du besoin de financement de la section d'investissement, auquel ils sont intégrés.

⁶⁰ Annexe B1.7 établie conformément à l'article L. 2313-1 du CGCT.

4.3 La fiabilité des comptes

4.3.1 Un inventaire à fiabiliser

4.3.1.1 Un patrimoine très partiellement présent dans l'inventaire comptable

La responsabilité du suivi des immobilisations 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. Ces deux documents doivent concorder afin de donner une information fiable sur le patrimoine de la collectivité et sa valorisation.

L'inventaire de l'ordonnateur, qui ne représente en valeur brute que 6 % du patrimoine inscrit à l'état de l'actif du comptable, n'est pas fiable. La commune a indiqué que, faute de temps, le patrimoine existant au moment de l'acquisition du logiciel financier n'avait pas été saisi dans l'application. Plus de 600 biens sont ainsi absents de l'inventaire. A l'inverse, de nombreux équipements obsolètes (véhicules légers et matériels informatique datant de plus de 15 ans notamment) y figurent encore.

Tableau n° 14 : Valorisation du patrimoine communal

<i>En €</i>	2022
État de l'actif brut	70 388 455
Valeur brute comptable de l'inventaire de l'ordonnateur	4 693 789
Écart	65 694 666
État de l'actif net	67 592 432
Valeur nette comptable de l'inventaire de l'ordonnateur	1 436 236
Écart	66 156 196

Source : Inventaire de la commune et comptes de gestion

On relève en outre, dans l'état de l'actif du comptable, que les biens mis à disposition des délégataires de service public de la commune (casino, théâtre, salles de cinéma et leurs dépendances) n'apparaissent pas en totalité et ne sont pas enregistrés au compte des immobilisations concédées (compte 241).

Un important travail de mise à jour devra donc être entrepris par la collectivité, en lien avec le comptable public, pour fiabiliser l'inventaire communal et l'état de l'actif. Dans cette optique, la commune a rencontré le comptable et engagé avec lui la revue de l'actif et de l'état de la dette.

4.3.1.2 Des comptes d'immobilisations en cours à apurer

Selon l'instruction M14, les immobilisations en cours (compte 23) doivent être classées, lorsqu'elles sont terminées, dans des comptes définitifs d'immobilisations incorporelles ou corporelles (comptes 20 ou 21). Les comptes d'immobilisations en cours doivent ainsi être régulièrement apurés au fur et à mesure de l'achèvement des travaux.

Tableau n° 15 : Immobilisations corporelles en cours et intégration des travaux achevés

En €	2018	2019	2020	2021	2022
Solde immobilisations corporelles (c/21)	52 979 349	53 927 245	53 973 153	54 186 864	54 169 354
Solde immobilisations corporelles en cours (c/231)	3 876 684	4 495 467	7 774 679	10 730 156	14 378 309
Ratio immobilisations corporelles en cours / immobilisations corporelles (en %)	7 %	8 %	14 %	20 %	27 %

Source : Comptes de gestion

La forte hausse du rapport entre le solde des immobilisations corporelles et celui des immobilisations en cours témoigne d'une intégration incomplète des immobilisations achevées. Ainsi, les comptes d'immobilisations en cours n'ont pas été apurés depuis 2019, alors que les travaux de réhabilitation du gymnase et du quartier du château, notamment, ont été livrés en 2021 et 2022.

La chambre invite l'ordonnateur à intégrer en comptes définitifs les immobilisations en cours dès leur mise en service. Cette mise à jour est désormais programmée avec le comptable public.

4.3.1.3 Les amortissements

L'article L. 2321-2 du CGCT impose aux communes et groupements dont la population est supérieure à 3 500 habitants de procéder à l'amortissement des immobilisations et des subventions d'équipements versées. Les durées d'amortissement, arrêtées par une délibération du 19 décembre 1996, sont alignées pour la plupart sur la borne haute des durées préconisées par la M14, et la dépassent parfois⁶¹. Conformément aux dispositions de l'article R. 2321-1 du CGCT, la collectivité a déterminé un seuil unitaire (1 500 €) en deçà duquel les immobilisations s'amortissent sur un an.

Certaines catégories de biens ne sont pas, ou pas totalement, soumises à amortissement alors qu'elles devraient l'être⁶². Une régularisation devra être opérée lors de la mise à jour de l'inventaire.

⁶¹ La M14 préconise par exemple un amortissement de 4 à 8 ans pour les camions et véhicules industriels, Vals-les-Bains fixe 10 ans.

⁶² Exemple : frais liés à la réalisation des documents d'urbanisme (compte 202), immeubles de rapport (compte 2132).

4.3.1.4 Les cessions immobilières

Sur la période, la commune de Vals-les-Bains a procédé à deux campagnes de cessions ; la première en 2018 (pour 160 k€), la seconde en 2022 de cinq parcelles (pour 50 k€).

Sur toute la période de contrôle, les écritures comptables sont équilibrées et correctement enregistrées. Chaque cession a fait l'objet d'un avis du service des domaines sur la valeur vénale du bien, conformément à l'article L. 2241-1 du CGCT. La commune s'en est écartée une seule fois en justifiant son choix⁶³.

4.3.2 **L'absence de rattachement des charges et des produits**

En application de l'instruction M14, les communes de 3500 habitants et plus sont tenues, sur la section de fonctionnement, de rattacher à l'exercice auquel ils se rapportent les charges et les produits correspondant à un service fait au 31 décembre.

A l'exception des charges d'intérêts courus non échus (ICNE) liés à sa dette, la commune, en dépit des rappels réitérés du comptable public, n'applique pas la procédure de rattachement. Le contrôle d'un échantillon de factures confirme que l'utilisation de la journée complémentaire⁶⁴ ne suffit pas payer toutes les prestations réalisées avant le 31 décembre, certaines factures relatives à un service fait avant cette date étant reçues et payées en février de l'année suivante.

La chambre recommande à l'ordonnateur de se conformer à l'obligation de rattachement des charges et des produits, afin de respecter le principe d'indépendance des exercices. La commune s'engage à la mettre en œuvre à compter de l'exercice 2024.

Recommandation n° 5. : Mettre en œuvre le rattachement des charges et des produits et fiabiliser l'inventaire communal.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'information financière délivrée aux élus, bien que peu prospective, est assez fournie mais doit être complétée et rendue plus accessible pour les tiers. Les prévisions budgétaires en fonctionnement sont de qualité. La fiabilisation des comptes appelle certains ajustements (tenue de l'inventaire, rattachement des charges et des produits), de même que la détermination des résultats (comptabilisation des restes à réaliser, respect des règles d'affectation).

⁶³ Le bien a été vendu 14 000 € au lieu de 20 000 €, la collectivité faisant valoir l'intérêt général de développement économique lié à l'acquisition du bien par une entreprise, et sa vétusté.

⁶⁴ La journée complémentaire prolonge fictivement la journée du 31 décembre jusqu'au 31 janvier de l'année suivante pour permettre, en section de fonctionnement uniquement, l'émission des mandats ou des titres de recettes de l'année considérée.

5 LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC DU CASINO

5.1 Le rachat d'un exploitant historique peu contrôlé

5.1.1 Le changement de délégataire et le développement de l'offre de jeu

Inauguré en 1898, le casino de Vals-les-Bains est aujourd'hui le seul établissement de jeux de l'Ardèche, parmi les 202 établissements que compte la France. Son exploitation, assurée par délégation de service public (DSP) conformément à la réglementation⁶⁵, a d'abord été confiée à la SAS « Casino de Vals-les-Bains », propriété d'un groupe familial depuis 1990, dans le cadre d'une convention d'affermage renouvelée en mai 2007 pour une durée de 15 ans. Elle a été reprise, en mars 2020, par la société Circus casino France, filiale du groupe belge Ardent, à la suite du rachat de la totalité du capital de l'exploitant. Ce dernier, redénommé « Société du casino de Vals-les-Bains » (SCV), s'est porté seul candidat au renouvellement de la délégation en 2022.

Sous l'égide du nouvel actionnaire, la SCV s'est engagée dans une dynamique volontariste de développement des jeux de hasard, comme le montre la progression des jeux autorisés et installés depuis 2020. Avec cinq tables de jeux traditionnels effectivement ouvertes en 2023, le casinotier a désormais la possibilité d'étendre son parc jusqu'à 150 machines à sous et 90 postes de jeux électroniques⁶⁶.

Tableau n° 16 : Jeux autorisés et installés au casino de Vals-les-Bains

Offre de jeu	Autorisation arrêté du 27 juin 2017	Jeux installés au 31 octobre 2020	Autorisation arrêté du 29 juin 2022	Jeux installés au 31 octobre 2022	Autorisation arrêté du 18 avril 2023	Jeux installés au 1 ^{er} juin 2023
Tables de jeux traditionnels	4	3	5	4	5	5
Machines à sous	100	100	125**	122	150	122
Postes de jeu électronique	ND*	21	75***	26	90	26

* La roulette est autorisée sous forme électronique, sans précision d'un nombre de postes de jeu autorisés.

** Potentiel de 150 si la 5^{ème} table de jeu traditionnel est installée.

*** Potentiel de 90 si la 5^{ème} table de jeu traditionnel est installée.

Source : CRC ARA

⁶⁵ Article 3 de l'arrêté du 14 mai 2007 relatif à la réglementation des jeux dans les casinos. Les jeux de casinos ne constituent pas en tant que tels une activité de service public, mais concourent aux objectifs de développement touristique, économique et culturel des communes qui les accueillent, justifiant la qualification de délégation de service appliquée aux conventions d'exploitation des casinos municipaux (CE, 25 mars 1966, ville de Royan et société anonyme de Royan et Couzinet ; CE, 19 mars 2012, SA Groupe Partouche).

⁶⁶ L'installation d'une première table de jeux ouvre droit à l'exploitation de 50 machines à sous et de 30 postes de jeux électroniques. Les autres tables installées permettent l'installation de 25 machines à sous et de 15 postes de jeux électroniques supplémentaires (article 8 de l'arrêté du 14 mai 2007, modifié par l'arrêté du 21 décembre 2020 modifiant divers arrêtés relatifs aux jeux d'argent et de hasard dans les casinos et les clubs de jeux).

5.1.2 La convention d'affermage : une information lacunaire, un contrôle insuffisant

L'arrêté du 14 mai 2007 relatif à la réglementation des jeux dans les casinos assigne à ces derniers une triple activité d'animation, de restauration et de jeu. Au casino de Vals-les-Bains, la délégation recouvrait, selon la convention d'affermage du 21 mai 2007, « *la gestion et l'exploitation [...] des différents équipements du casino, à savoir les salles de jeux, le bar, le restaurant et le dancing* ». L'ouverture éventuelle de salles de cinémas, envisagée pour 2009, n'a pas été réalisée.

L'exploitation d'une DSP doit donner lieu à un rapport annuel du délégataire, qui doit notamment comporter les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation et une analyse de la qualité de service⁶⁷.

Au cours de la période sous revue, ces rapports ont été régulièrement produits à la commune et présentés en conseil municipal⁶⁸. Cependant, très incomplets, ils ne lui ont pas permis d'exercer un véritable contrôle, d'autant plus que périmètre des activités gérées par l'exploitant était plus large que celui de la délégation. Il englobait en effet, outre les activités du contrat, l'hôtel « Helvie », le restaurant gastronomique « Le Vivarais », le bar-restaurant « Le 7 » et le bar lounge « Le Bellagio ». Or, malgré l'exigence contractuelle d'une « *comptabilité particulière* » pour les services délégués⁶⁹, ceux-ci n'ont pas fait l'objet d'une comptabilité séparée, même sous forme analytique, permettant de distinguer le compte d'exploitation de la DSP des comptes de l'entreprise, seuls fournis. Les rapports du délégataire, jusqu'en 2021, entretiennent la confusion sur ce point en indiquant que « *toutes les charges et les produits sont affectés directement à l'activité casino pour l'ensemble des secteurs d'activité qui font partie intégrante de la délégation de service public. Il en va ainsi des bars et restaurants ainsi que de l'hôtel Helvie [...]* ».

En l'absence de société dédiée à la DSP ou, à défaut, d'une comptabilité propre à l'activité déléguée, la commune n'a donc pu analyser le résultat financier de l'exploitation. Si les rapports annuels font bien état du chiffre d'affaires par activité, y compris hors DSP, la répartition des charges correspondantes n'est pas mentionnée. Il n'est donc pas possible de vérifier la bonne imputation des charges entre activités, ni d'identifier la marge du délégataire sur le périmètre de la délégation.

⁶⁷ Articles L. 3131-5, R. 3131-3 et R. 3131-4 du code de la commande publique.

⁶⁸ Délibérations des 1^{er} octobre 2018 (rapport 2016-2017), 15 octobre 2019 (rapport 2017-2018), 30 septembre 2021 (rapport 2019-2020), 7 juillet 2022 (rapport 2020-2021).

⁶⁹ Article 17 de la convention, qui impose également la production d'« *un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution du contrat de délégation de service public* », conformément à l'article L. 1411-3 du CGCT.

Tableau n° 17 : Résultats de la SCV de 2018 à 2022

En €	2018	2019	2020	2021	2022
Produits d'exploitation	6 487 766	6 400 189	5 868 745	4 919 189	8 687 972
<i>Dont reprise sur amortissements et provisions</i>	<i>204 028</i>	<i>169 856</i>	<i>272 301</i>	<i>131 965</i>	<i>275 760</i>
Charges d'exploitation	6 269 402	6 297 247	5 517 425	4 932 884	7 328 068
<i>Dont dotations aux amortissements</i>	<i>490 143</i>	<i>495 135</i>	<i>443 386</i>	<i>941 596</i>	<i>679 235</i>
<i>Dont dotations aux provisions</i>	<i>28 059</i>	<i>27 236</i>	<i>223 949</i>	<i>164 698</i>	<i>0</i>
Excédent brut d'exploitation (EBE)	532 538	455 457	746 354	547 652	1 763 379
Résultat net	174 286	-62 611	223 151	- 40 568	1 023 022

Source : Comptes annuels de la SCV

Les résultats globaux de la SCV ont connu une dégradation limitée pendant la crise sanitaire, malgré la chute d'activité entraînée par les périodes de fermeture⁷⁰. Le redressement observé en 2022 découle d'un rebond sans précédent du produit brut des jeux (cf. § 5.3).

De manière générale, les informations transmises par le délégataire à la collectivité sont restées sommaires. Ainsi, l'assiette et le calcul du prélèvement sur le produit brut des jeux (PBJ), tels que définis à l'article L. 2333-55-1 du CGCT⁷¹, ne sont pas assez détaillés dans les rapports pour permettre à la commune d'analyser le montant du produit déclaré et d'identifier les éventuels abattements pratiqués. En ce qui concerne l'analyse de la qualité du service, à défaut d'indicateurs contractuellement définis, les rapports se bornent à mentionner l'organisation de la prévention du jeu abusif dans l'établissement, les extraits du registre d'observations réglementaire et la contribution du casinotier à l'animation de la station. Celle-ci est très succinctement décrite, dans un tableau où les dépenses d'animations « interne et externe », à l'initiative de l'exploitant, sont récapitulées par catégorie sans détail ni documentation du contenu des activités. Quant à l'activité de restauration, sa description se limite à mention du chiffre d'affaires réalisé, des menus et des tarifs.

Par ailleurs, la gestion des biens confiés au délégataire n'a été encadrée que tardivement, par une convention d'occupation du domaine public conclue en 2014, avec effet rétroactif au 1^{er} août 2007, pour la durée de la délégation. Ni la description de « l'état et [des] principales caractéristiques » des locaux du casino, censée être annexée au contrat d'affermage de 2007, ni l'état des lieux prévu par la convention de 2014, n'ont pu être produits par la commune. Les biens de retour, les biens de reprise et les biens propres⁷² ne sont pas précisément définis dans les deux documents. A la demande du nouveau délégataire, une convention d'occupation du

⁷⁰ Le casino a été fermé à deux reprises pendant la crise sanitaire, du 15 mars au 2 juin 2020 puis du 24 octobre 2020 au 19 mai 2021, soit 286 jours.

⁷¹ Le produit brut des jeux est la différence entre le montant des mises engagées par les joueurs et des gains qui leurs sont reversés. L'assiette du prélèvement communal sur le PBJ est constituée, selon les articles L. 2333-54 et L. 2333-55-1 du CGCT, de la somme du PBJ des jeux traditionnels, de 85 % du PBJ des machines à sous et du PBJ des jeux électroniques, minorée, le cas échéant, du crédit d'impôt pour manifestations artistiques de qualité et d'autres abattements. A cette somme, diminuée de 25 %, est appliqué un prélèvement maximum de 15 %.

⁷² Selon l'article L. 3132-4 du code de la commande publique (CCP), les biens de retour sont les biens résultant d'investissements du concessionnaire indispensables à l'exploitation de la DSP et qui font retour, en principe gratuitement, à la personne publique en fin de concession. Les biens de reprise peuvent, eux, être rachetés par le délégant en fin de contrat. Les biens propres sont les biens qui ne sont ni des biens de retour, ni des biens de reprise, et restent la propriété du délégataire.

domaine public a été conclue en avril 2021 pour la mise en place d'un parking payant de 26 places autour du casino, moyennant une redevance annuelle de 30 k€.

S'agissant des participations financières à la charge de l'exploitant, un « prélèvement à employer » était légalement dû jusqu'en 2014⁷³, pour le financement de travaux d'amélioration de l'attractivité de l'établissement ou de la station. Lors du rachat de la société par Circus casino en 2020, un reliquat de prélèvement de 188 k€ a été décelé dans ses comptes, témoignant d'un manque de suivi de cette ressource normalement affectée au début de chaque exercice⁷⁴. Par une convention de transaction du 5 janvier 2021, la commune et la SCV sont convenus d'employer cette somme à l'opération d'aménagement du parc thermal, incluant la rénovation de la couverture et des façades du casino⁷⁵. En contrepartie, le casinotier s'est engagé à réaliser des travaux d'amélioration de l'établissement pour 1,9 M€, dont seuls 500 k€ environ ont été réalisés (nouvelle terrasse de jeux, parking payant de 26 places). Le reste a été inclus dans les investissements prévus par la nouvelle DSP.

Enfin, la « participation conventionnelle » de 91 k€, également destinée aux travaux d'aménagement touristique, n'a pas été augmentée au gré de l'extension du parc de machines à sous, comme le prévoyait le contrat, entraînant une perte annuelle de 23 k€ pour la commune (pour 10 machines supplémentaires installées pendant la durée du contrat).

Au total, ainsi que le relève l'audit demandé par la commune en 2021 dans le cadre du renouvellement de la délégation, « *un des angles morts du contrat [...] est le contrôle des obligations contractuelles* ». Toutefois, la réalisation de cet audit, suivi d'une mission d'assistance à la passation du nouveau contrat confiée au même prestataire⁷⁶, manifeste la volonté de reprise en main de la DSP par la collectivité.

5.2 Un nouveau contrat plus exigeant envers le délégataire

5.2.1 Une offre unique en deçà des attentes de la commune, malgré les améliorations négociées

Dans sa délibération du 30 septembre 2021 se prononçant sur le principe du renouvellement de la délégation, la commune a opté pour un mode de gestion du casino « *aux risques exclusifs du délégataire* ». Le projet de contrat publié avec l'avis de concession met ainsi à la charge de l'exploitant un programme d'investissement défini a priori, portant

⁷³ Ce prélèvement, imputé au compte 471 dans la comptabilité du délégataire, a été supprimé le prélèvement à employer a été supprimé à compter du 1^{er} novembre 2014, par la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014. Selon le contrat, la liste des travaux concernés devait être arrêtée annuellement par la commune et l'exploitant.

⁷⁴ Une question d'un sénateur de l'Ardèche du 6 août 2015, interrogeant le ministre des finances sur le devenir des sommes affectées au prélèvement à employer, n'a pas reçu de réponse. L'analyse comptable effectuée par le groupe Circus repreneur du casino de Vals-les-Bains et signalée à la commune a relancé ce sujet en 2020.

⁷⁵ La commune prévoit d'investir 1,5 M€ au total, sur le parc thermal et les bâtiments abritant le casino, le théâtre et les salles de cinéma. Près de 500 k€ de travaux bénéficient directement à l'exploitant du casino.

⁷⁶ Accompagné d'un cabinet d'avocats, pour un montant total de prestations de 46 k€ sur 2021-2022.

notamment sur la création de places de stationnement, la rénovation des espaces de jeux, de restauration et de l'ancienne discothèque.

La procédure de passation mise en œuvre par la commune n'appelle pas d'observations quant au respect des règles de publicité et de mise en concurrence. La commission de délégation de service public, réunie le 2 février 2022, a retenu la candidature unique de la SCV, dont l'offre a fait l'objet de deux réunions de négociation et de trois versions successives.

Si les échanges avec le candidat ont permis de faire évoluer son offre dans un sens plus favorable à la commune, les attentes de celle-ci ne pas entièrement satisfaites à l'issue de la procédure. L'absence de candidature concurrente – fréquente lors des renouvellements de concession de casinos⁷⁷ - a joué en défaveur de la collectivité.

Ainsi, la commune n'a pu maintenir un prélèvement maximal de 15 % appliqué à la totalité du produit brut des jeux, comme dans le précédent contrat. Elle a toutefois écarté le taux de 12 % proposé par le candidat, estimant sa prévision de croissance du PBJ excessivement optimiste (+ 77 % en fin de contrat par rapport à 2019). Les parties se sont finalement accordées sur un barème dégressif par tranches, qui conserve le taux de 15 % jusqu'au seuil de 10 M€ de PBJ, supérieur au PBJ moyen de la période 2016-2019 (9,2 M€)⁷⁸. Le niveau habituel de recettes de la commune se trouve ainsi garanti, théoriquement, contre le risque d'exploitation.

Tableau n° 18 : Taux de prélèvement sur le PBJ du nouveau contrat de concession

Tranche	Taux	Plancher de produit taxable	Plafond de produit taxable	Plafond PBJ équivalent estimé
1ère tranche	15 %	0 €	6 500 000 €	10 000 000 €
2ème tranche	10 %	6 500 000 €	7 000 000 €	10 800 000 €
3ème tranche	8 %	7 000 000 €	7 500 000 €	11 575 000 €
4ème tranche	6 %	7 500 000 €	8 000 000 €	12 355 000 €
5ème tranche	3 %	8 000 000 €	-	-

Source : contrat de concession 2022

S'agissant du périmètre contractuel, la SCV, exploitant comme auparavant un complexe plus vaste que les activités déléguées, n'a pas souhaité constituer de société dédiée comme le suggérait la commune. A défaut, celle-ci a exigé, conformément au cahier des charges, que le candidat présente un programme d'investissement et un compte d'exploitation prévisionnel limités au périmètre de la DSP. La SCV s'est pliée avec réticence à cette demande, faisant valoir que l'exclusion de l'hôtel et du restaurant gastronomique du champ du contrat lui était défavorable, l'absence de prise en compte de ces activités déficitaires et des investissements liés conduisant, selon elle, à surestimer la rentabilité de l'exploitation⁷⁹.

⁷⁷ « Les casinos : des délégations de service public comme les autres ? » *La lettre du financier territorial*, n° 324, septembre 2017.

⁷⁸ Le taux s'applique sur le produit taxable calculé selon les modalités l'article L. 2333-54 du CGCT, et non sur la totalité du PBJ.

⁷⁹ La SCV a invoqué également le préjudice résultant des irrégularités fiscales qu'aurait commises l'ancien délégataire, chiffré par elle à 600 k€.

La commune a également obtenu que soit intégrée aux biens de retour la création d'un parking de 100 places (contre 265 envisagés initialement), pour 1 M€. Au total, 9,1 M€ seront investis par l'exploitant sur la durée de la concession, financés exclusivement par autofinancement : 4,2 M€ sur biens de retour, 2,3 M€ en gros entretien et renouvellement (GER) et 2,3 M€ en acquisition et renouvellement de matériel de jeux (biens propres du délégataire). Si certains engagements restent peu détaillés, sur le gros entretien, ou soumis à conditions⁸⁰, la ville a obtenu l'anticipation de certains investissements (salle polyvalente, service de navette) et l'indexation des dépenses de GER. Enfin, une clause de réexamen a été introduite, permettant, en cas de non-réalisation d'un investissement sur les biens de retour, de rééquilibrer l'économie du contrat par une majoration de la redevance d'occupation du domaine public⁸¹.

Les redevances et contributions ont été augmentées d'environ 10 % (soit 20 k€) par rapport au précédent contrat, et simplifiées pour ne retenir que la redevance d'occupation du domaine public et une contribution au financement des « manifestations artistiques de qualité ». L'introduction d'une part variable dans la redevance, indexée sur le chiffre d'affaires, n'a toutefois pas été acceptée par le candidat. Plus globalement, la révision des conditions financières du contrat en fonction des résultats de l'exploitation n'est pas prévue.

Les frais de structure intégrés aux charges du délégataire, dont le montant est identifié dans le compte d'exploitation (8 M€ sur la durée du contrat), représentent 7 % des charges de gestion. Leur composition est expliquée dans l'offre du candidat.

S'agissant de la mission d'animation du casino, la SCV, en complément de la contribution aux manifestations artistiques de qualité, a fourni un programme d'animations listant les événements organisés et les partenariats noués avec les acteurs touristiques de la ville. Si la fréquence des activités est y est détaillée, la description de leur contenu, des tarifs et des moyens dédiés par le casinotier reste succincte.

Au total, une fois pris en compte l'ensemble des prélèvements au profit de la commune, la rentabilité commerciale du délégataire⁸², telle qu'elle ressort du compte d'exploitation prévisionnel, apparaît très élevée (18,3 % en moyenne). Le délai de récupération des investissements, exprimé en nombre d'années de résultats nets, serait de 6 ans⁸³. A cette aune, la durée contractuelle de 20 ans finalement retenue paraît excessive⁸⁴, en dépit des efforts de la commune pour augmenter les contributions du délégataire et ses investissements. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune estime toutefois que la rentabilité élevée attendue « *est en large partie due aux prévisions volontaristes du candidat en termes de produit brut des jeux* », occasionnant pour lui un risque.

⁸⁰ Identification d'une emprise foncière pour le parking, atteinte d'un taux d'occupation de 50 % pour le maintien du service de navette non polluante au-delà de l'expérimentation.

⁸¹ La redevance étant alors augmentée de 90 % de la différence entre l'investissement prévu et l'investissement réalisé, divisé par le nombre d'années restant à courir jusqu'au terme de la concession.

⁸² La rentabilité commerciale est définie par le résultat net rapporté au chiffre d'affaires.

⁸³ 6,4 en actualisant les flux d'investissement et de résultat net au taux de 3 %.

⁸⁴ Selon l'article R. 3114-2, « *pour les contrats de concession d'une durée supérieure à cinq ans, la durée du contrat ne doit pas excéder le temps raisonnablement escompté par le concessionnaire pour qu'il amortisse les investissements réalisés pour l'exploitation des ouvrages ou services avec un retour sur les capitaux investis, compte tenu des investissements nécessaires à l'exécution du contrat* ».

Tableau n° 19 : Rentabilité du compte d'exploitation prévisionnel de la DSP

<i>En € constants</i>	2022	2023	2024	[...]	2042	TOTAL
Charges de gestion	2 386 729	4 747 701	4 842 716	[...]	3 428 544	115 129 097
Produits de gestion	3 859 809	6 980 139	7 100 507	[...]	5 067 375	165 097 091
Excédent brut d'exploitation (EBE)	1 473 080	2 232 438	2 257 791	[...]	1 638 831	49 967 994
Dotations aux amortissements et prov.	277 784	444 443	373 957	[...]	125 000	9 732 641
Résultat d'exploitation	1 195 295	1 787 996	1 883 834	[...]	1 513 831	40 235 353
Résultat financier	-3 826	-6 170	2 409	[...]	8 050	135 064
Résultat exceptionnel	0	0	0	[...]	0	0
Résultat courant avant impôt (RCAI)	1 191 469	1 781 825	1 886 243	[...]	1 521 881	40 370 417
Impôt sur les sociétés	315 739	445 456	471 561	[...]	380 470	10 110 476
Résultat net	875 730	1 336 369	1 414 682	[...]	1 141 411	30 259 941
Capacité d'autofinancement (CAF)	1 153 514	1 780 811	1 788 639	[...]	1 266 411	39 992 582
Investissements	125 000	250 000	250 000	[...]	0	9 125 000
Rentabilité commerciale (résultat net / CA)	22,7 %	19,1 %	19,9 %		22,5 %	18,3 %

Source : CRC ARA

Après approbation du choix du délégataire et du projet de contrat par délibération du conseil municipal du 13 avril 2022, la concession a été signée le 4 mai 2022, avec effet au 1^{er} août 2022 jusqu'au 31 juillet 2042. Au-delà du contenu de l'offre, les clauses du contrat relatives à l'information et au contrôle du délégataire ont été sensiblement améliorées.

5.2.2 Un cadre contractuel renforcé

La nouvelle concession contient, au sujet des biens mis à disposition du délégataire, les éléments qui faisaient défaut à la convention d'affermage : un état des lieux initial des biens immobiliers⁸⁵ ainsi qu'un inventaire des biens mobiliers identifiant les biens de retour, les biens de reprise et les biens propres. Il est précisé que les biens de retour non amortis en fin de contrat n'ouvrent droit à aucune indemnité pour le délégataire (article 13). Enfin, une convention d'occupation du domaine public est annexée à la concession.

Le contenu du rapport annuel du délégataire est précisément décrit dans le contrat, qui transcrit les dispositions réglementaires et les complète. Il prévoit notamment, pour le suivi du patrimoine de la concession, la communication de l'inventaire actualisé des biens et d'un état détaillé des investissements et des travaux de GER réalisés⁸⁶. Pour le contrôle comptable et financier, le délégataire doit produire le compte annuel de la délégation « sur le strict périmètre du contrat », certifié par un commissaire aux comptes, la comparaison entre le compte d'exploitation prévisionnel et les résultats obtenus, un compte de résultat et un bilan analytique par activité, avec indication des méthodes de répartition des charges. Le détail de l'assiette et du calcul des prélèvements sur le PBJ est également demandé.

⁸⁵ Auquel manque toutefois le parking de 26 places, alors que celui-ci figure dans la COT et, pour partie, dans l'inventaire mobilier.

⁸⁶ Avec, pour le GER, la présentation des justificatifs de dépenses.

Enfin, des pénalités journalières ont été prévues en cas de non-respect de ses obligations contractuelles par le délégataire (article 37)⁸⁷.

Au regard de ces nouvelles exigences, le rapport annuel 2021-2022 de la SCV comporte quelques améliorations par rapport aux documents précédents, notamment le détail des effectifs employés sur le périmètre de la DSP. Il demeure cependant incomplet, même s'il ne concerne le nouveau contrat que pour trois mois d'exploitation (août à octobre 2022). Une « balance analytique » des produits et charges est fournie pour chaque activité de la DSP, faisant apparaître un résultat (« solde »), mais les règles d'affectation des charges ne sont pas précisées. L'exigence d'une comptabilité complète (bilan, compte de résultat, annexe) sur le périmètre de la DSP n'est pas satisfaite, seuls les comptes globaux de la SCV étant annexés au rapport. L'addition des résultats par activité concédée ne concorde donc pas avec le résultat d'exploitation de la société.

Tableau n° 20 : Résultat par activité de la DSP (exercice 2021-2022)

En €	Jeux de table traditionnels	Machines à sous	Jeux électroniques	Bar	Restaurant	Total
Produits par activité	509 093	10 453 399	900 890	160 148	1 078 343	13 101 873
Charges par activité	528 183	6 371 619	370 017	114 235	1 316 216	8 700 270
Résultat par activité	- 19 090	4 081 780	530 873	45 913	- 237 873	4 401 603
Résultat d'exploitation SCV	-	-	-	-	-	1 359 905

Source : rapport annuel 2021-2022 de la SCV

De même, la liste des nouveaux équipements et des immobilisations en cours inclut de nombreuses dépenses liées aux activités hors périmètre (hôtel Helvie et restaurant « Le Vivarais »). Le calcul des prélèvements sur le PBJ n'est pas décomposé comme attendu dans le cahier des charges. Enfin, la qualité du service reste peu documentée. Sur ce point, le contrat, bien qu'il impose au délégataire la production de nombreux documents, manque comme le précédent d'indicateurs, notamment pour l'élaboration du « rapport sur la qualité des prestations »⁸⁸.

La commune devra donc veiller à l'exhaustivité et à la qualité des informations transmises par le délégataire, pour le bon exercice de son pouvoir de contrôle. La chambre l'invite également à définir des indicateurs lui permettant d'apprécier la qualité du service. Dans sa réponse aux observations provisoires, la collectivité indique avoir sursis à la présentation au conseil municipal du dernier rapport du délégataire, afin d'obtenir de celui-ci l'ensemble des informations requises. Elle a également décidé de poursuivre sa collaboration avec le cabinet financier l'ayant accompagné dans les négociations, de manière à garantir la bonne exécution des clauses contractuelles.

⁸⁷ Elles s'appliquent en cas de retard dans la réalisation des investissements, le versement des contributions, la remise du rapport annuel, en cas de défaut de production de tout document utile au contrôle, ou encore lorsqu'une défaillance est constatée dans l'exécution des travaux de maintenance des installations.

⁸⁸ Ce rapport se limite, dans le document remis par le délégataire, au nombre des entrées dans le casino, au nombre de couverts dans le restaurant et à la reproduction de quelques commentaires laissés sur le registre par des clients.

5.3 Une forte contribution au budget communal, sensible à la conjoncture

Les recettes versées à la commune par les délégataires successifs se sont élevées à 6,8 M€ sur la période sous revue. Elles se composent des prélèvements sur le produit des jeux (84 % du total), des redevances d'occupation du domaine public et, jusqu'au terme du précédent contrat en juillet 2022, des participations aux aménagements urbains et aux frais d'animation touristique. Pour la bonne analyse des comptes, l'enregistrement de certains de ces produits devra être modifié⁸⁹.

Tableau n° 21 : Recettes perçues par la commune sur la DSP du casino

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Total	%
Prélèvements sur le produit des jeux	1 180 505	1 200 538	876 914	876 673	1 591 150	5 725 779	84 %
<i>Dont prélèvement communal sur le PBJ</i>	<i>829 857</i>	<i>837 536</i>	<i>619 073</i>	<i>654 815</i>	<i>1 193 321</i>	<i>4 134 602</i>	
<i>Dont revers. de 10 % du prélèvement de l'État</i>	<i>310 951</i>	<i>319 053</i>	<i>214 984</i>	<i>172 033</i>	<i>343 523</i>	<i>1 360 544</i>	
<i>Dont revers. du produit des jeux en ligne</i>	<i>39 697</i>	<i>43 949</i>	<i>42 857</i>	<i>49 825</i>	<i>54 306</i>	<i>230 633</i>	
Participation aux aménagements urbains*	91 469	91 469	91 469	279 409	53 357	607 173	9 %
Redevances d'occupation du domaine public	61 362	63 258	59 193	81 976	150 679	416 468	6 %
<i>Dont bâtiments casino</i>	<i>55 447</i>	<i>57 230</i>	<i>59 193</i>	<i>60 824</i>	<i>127 756</i>	<i>360 450</i>	
<i>Dont parking</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>15 000</i>	<i>17 500</i>	<i>32 500</i>	
<i>Dont terrasse</i>	<i>5 915</i>	<i>6 028</i>	<i>0</i>	<i>6 152</i>	<i>5 423</i>	<i>23 517</i>	
Participation aux frais d'animation	11 474	14 097	8 915	8 593	9 511	52 589	1 %
Total	1 344 809	1 369 362	1 036 491	1 246 650	1 804 697	6 802 009	100 %

* Incluant en 2021 le reliquat de prélèvement à employer de 187 940 € affecté aux travaux du casino et du parc thermal.

Source : Grands livres de la commune

La commune de Vals-les-Bains perçoit trois ressources fiscales sur le produit des jeux :

- le prélèvement communal sur le PBJ réservé aux communes siège d'un casino, au taux maximum de 15 % fixé par article L. 2333-54 du CGCT ;
- le reversement de 10 % du prélèvement opéré par l'État sur le PBJ, qui ne peut avoir pour effet d'augmenter de plus de 5 % les recettes réelles de fonctionnement de la commune (article L. 2333-55 du CGCT) ;
- une part du prélèvement de l'État sur les jeux de cercle en ligne, affectée à la commune au prorata du produit brut des jeux de son casino⁹⁰.

⁸⁹ L'ensemble des redevances d'occupation du domaine public (casino, parking, terrasse) devrait être imputé au compte 757 « Redevances sur les fermiers et concessionnaires » (compte 75813 dans l'instruction M57) ; le reversement du prélèvement de l'État sur le produit des jeux et le prélèvement sur les jeux de cercle en ligne doit être enregistré au compte 7323.

⁹⁰ Article 302 bis ZI du code général des impôts.

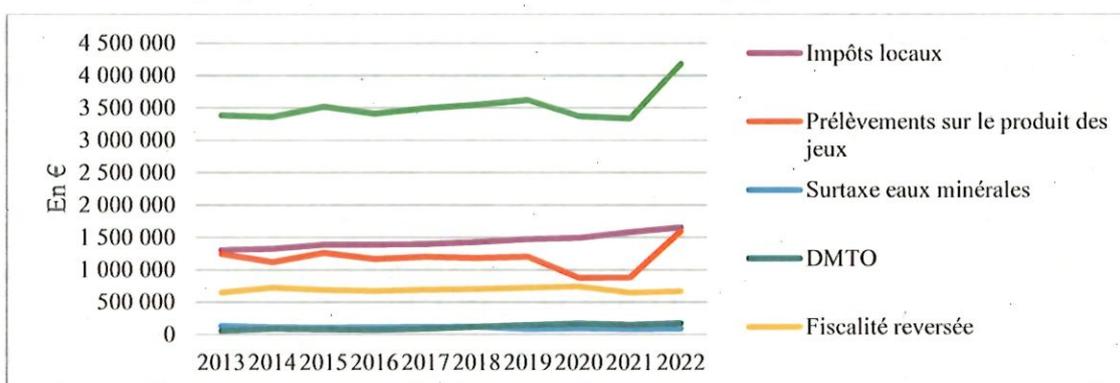
La ville n'a pas mis en place le reversement à l'intercommunalité de tout ou partie du prélèvement communal, rendu possible par l'article L. 2333-54 du CGCT. De fait, elle assure l'essentiel de l'investissement touristique sur son territoire⁹¹.

Au cours de la période, les recettes fiscales sur le produit des jeux ont représenté en moyenne 39 % des ressources fiscales propres de la commune, et près du quart de ses produits de gestion. Leur chute en 2020 et 2021 (- 27 % par rapport à 2019)⁹², liée aux périodes de fermeture du casino pendant la crise sanitaire, a été suivie d'un rebond très important en 2022 (+ 32,5 % par rapport à 2019). Ce redressement, attribué « *au retour à des conditions d'exploitation plus normales* » par le délégataire⁹³, est aussi dû à l'installation d'une vingtaine de nouvelles machines à sous.

Les pertes de recettes fiscales et domaniales entraînées par la crise ont donné lieu à une compensation par la loi de finances rectificative pour 2020. La dotation correspond à la différence entre la somme des produits moyens perçus entre 2017 et 2019 et la somme des mêmes produits perçus en 2020 et 2021. Le montant de 338 k€ versé à la commune (dont 233 k€ pour 2020 et 105 k€ pour 2021)⁹⁴ n'a pas compensé pleinement la perte des recettes tirées du produit des jeux sur ces deux exercices (environ - 632 k€⁹⁵), en raison du dynamisme des autres recettes fiscales prises en compte dans le calcul.

Malgré la relative stabilité des prélèvements sur le produit des jeux, hors crise sanitaire, le produit fiscal perçu par la commune est très exposé aux fluctuations de l'activité du casino, comme le montre l'évolution de ses différentes composantes au cours des 10 dernières années. En déclin relatif par rapport aux impôts locaux dès avant la crise sanitaire, les prélèvements sur le casino ont rejoint leur niveau en 2022, mais ce rattrapage reste à confirmer.

Graphique 1 : Évolution des ressources fiscales propres de 2013 à 2022



Source : Comptes de gestion

⁹¹ L'office de tourisme de Vals est une antenne de l'office de tourisme communautaire, mais la ville a conservé pour le reste la gestion de ses équipements culturels et touristiques. La part de la CCBA dans les subventions d'investissement versées à la commune représente 2,5 %.

⁹² Soit une perte inférieure à celle estimée par la Cour des comptes au plan national (entre 45 et 50 % par rapport à 2019) dans son enquête sur les relations entre les communes et leurs casinos (« La présence d'un casino sur un territoire : une rente de situation fragilisée par la crise sanitaire », Rapport public annuel 2021).

⁹³ Rapport annuel 2021-2022.

⁹⁴ Arrêtés du 11 juin 2021 et du 30 novembre 2022 pris en application de l'article 21 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020, modifié par l'article 74 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

⁹⁵ Calculée par rapport à la moyenne des recettes perçues entre 2017 et 2019.

S'agissant des redevances, leur augmentation à partir de 2021 résulte de l'extension du périmètre des biens mis à disposition du casinotier (parking payant, nouvelle véranda).

La commune est consciente de sa dépendance vis-à-vis des recettes issues du casino et du risque qu'elle constitue pour elle. Cette manne financière lui a permis de mener une politique d'investissement ambitieuse, mais n'a pas entraîné de dérive des dépenses de fonctionnement (cf. § 8). Sur la période, l'épargne brute de la collectivité représente ainsi l'équivalent de 80 % du montant du prélèvement sur le produit des jeux. Ses prévisions de recettes perçues sur le produit des jeux demeurent prudentes (1,1 M€ inscrits au budget primitif 2023, contre 1,5 M€ réalisés en 2022).

Outre sa contribution essentielle aux finances communales, le casino est l'un des principaux employeurs de la commune, avec 69 personnes dédiées à la DSP (56,5 ETP en moyenne), sur les 94 salariés employés par la SCV en 2021-2022⁹⁶. Les autres retombées, économiques et touristiques, de l'établissement sur le territoire communal ne font pas l'objet d'un suivi spécifique.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le renouvellement de la délégation de service public du casino a été l'occasion pour la commune d'améliorer les clauses contractuelles relatives à la gestion des biens concédés et au contrôle du délégataire. L'économie du contrat, telle qu'elle découle des prévisions d'activité de l'exploitant, reste très favorable à ce dernier, mais la collectivité a pu sécuriser un potentiel de recettes équivalent à son niveau actuel pour l'avenir. La nouvelle concession prévoit également un programme d'investissement non négligeable, quoique limité au regard de la durée d'exploitation consentie. La commune devra s'attacher à exercer un contrôle vigilant sur son délégataire, eu égard au poids des recettes de la DSP dans son budget.

6 LES RELATIONS AVEC LE SITHERE

6.1 Une influence prépondérante de la commune

Le syndicat intercommunal pour le thermalisme et l'environnement (SITHERE) a été créé le 5 février 1979 entre les trois communes de Vals-les-Bains, Meyras (958 habitants) et Saint-Laurent-les-Bains (174 habitants) pour relancer l'activité thermale en Ardèche. Il a pour objet la réalisation d'études en faveur du développement économique et touristique des communes membres, la réalisation de travaux sur leurs installations thermales et leur

⁹⁶ Le centre hospitalier est le premier employeur de la commune. La société des thermes de Vals-les-Bains emploie environ 90 salariés, et la société des eaux minérales de Vals une trentaine.

exploitation, ainsi que la réalisation et la gestion d'équipements complémentaires, notamment dans le cadre de mandats de maîtrise d'ouvrage.

Le SITHERE est administré par un comité syndical de 12 élus désignés par les communes membres, dont six pour la commune de Vals-les-Bains et trois pour chacun des deux autres adhérents. Le président élu par le bureau est, depuis de nombreuses années, un élu de Vals-les-Bains (M. Jean-Claude Flory de 1993 à 2022, puis M. Eric Jouret). La commune exerce donc une influence majoritaire au sein du syndicat. Elle l'héberge moyennant un loyer annuel de 4 800 € et s'acquitte envers lui de la part communale des cotisations à divers organismes. Le financement du syndicat est principalement assuré par les contributions de ses membres assises sur le montant des travaux effectués pour leur compte (voir ci-après), les redevances perçues sur les sociétés exploitantes des installations thermales et les subventions d'investissement versées par l'État et les collectivités territoriales.

6.2 Un cadre juridique complexe pour l'opération des thermes de Vals

Outre le cadre statutaire, les relations entre la commune et le SITHERE sont régies par un montage contractuel complexe impliquant le centre hospitalier d'Ardèche méridionale (CHARME), propriétaire des thermes et des sources associées.

Évolution juridique des thermes de Vals-les-Bains depuis la création du SITHERE

Depuis les années 1980, le SITHERE, dans le cadre d'un bail à construction consenti par l'hôpital, a mené plusieurs opérations de rénovation et d'agrandissement des thermes. Ces travaux ont notamment permis, à partir de 2004, le développement de l'activité de bien-être en complément des cures médicales. La gestion de l'établissement thermal, d'abord assurée par le centre hospitalier⁹⁷, a été sous-concédée en 2000 à la société SODEXHO ALLIANCE par délégation de service public. Le renouvellement du contrat, fin 2015, s'est opéré directement entre le SITHERE et l'exploitant, par une nouvelle convention d'affermage conclue pour une durée de 16 ans. Toutefois, le syndicat n'ayant pas souhaité lever l'option d'achat incluse dans son bail, pour ne pas obérer sa capacité d'emprunt ; le CHARME demeure le propriétaire des thermes et de leurs sources. A compter du 1^{er} janvier 2016, il a accordé au SITHERE, dont le bail arrivait à échéance, une autorisation d'occupation temporaire (AOT) du domaine public.

Par une convention tripartite des 8 et 21 juillet 2016, la commune a été substituée au SITHERE en tant que titulaire de l'AOT concédée sur l'établissement thermal, pour une durée de 45 ans à dater du 1^{er} janvier 2016. Par le même acte, la commune, autorisée à réaliser tous travaux d'extension et de rénovation des thermes, en a délégué la maîtrise d'ouvrage au syndicat, en lui cédant le droit réel conféré par l'AOT moyennant le paiement de la redevance annuelle (5 k€). Enfin, le SITHERE était autorisé à déléguer l'exploitation de l'établissement à

⁹⁷ Dans le cadre d'une convention d'affermage avec le SITHERE, détenteur par son bail de droits réels sur l'équipement.

la société des Thermes de Vals-les-Bains (STVB), filiale de la société SODEXO et attributaire de la convention d'affermage.

En se faisant attribuer la maîtrise d'ouvrage des travaux des thermes, en lieu et place du syndicat devenu mandataire, la commune les rendait éligibles au financement du Fonds de soutien à l'investissement local (FSIL), réservé aux communes et à leurs EPCI à fiscalité propre⁹⁸. La qualité de maître d'ouvrage de la commune apparaît cependant contestable au plan juridique. En effet, selon la loi « MOP » du 12 juillet 1985 alors applicable, « *le maître de l'ouvrage est la personne morale [...] pour laquelle l'ouvrage est construit* »⁹⁹. La jurisprudence a précisé que « *le maître d'ouvrage public est la collectivité qui finance l'ouvrage - seule ou avec le concours d'une autre personne publique - et l'incorpore dans son patrimoine à l'achèvement des travaux* »¹⁰⁰. Or, en cédant au syndicat le droit réel attaché à l'AOT, la commune lui a transféré les prérogatives et obligations du propriétaire. Les travaux réalisés sur les thermes ont d'ailleurs été enregistrés dans l'actif immobilisé du SITHERE, et non dans les comptes de tiers dédiés aux opérations sous mandat¹⁰¹. Les études de programmation et de maîtrise d'œuvre avaient, de plus, été engagées sous sa maîtrise d'ouvrage directe dès 2011. Enfin, la commune n'a en réalité pas financé l'ouvrage, mais simplement servi d'intermédiaire pour l'attribution de la subvention de l'État (cf. § 6.3).

La chambre relève que le montage retenu pourrait être source de complexité dans le partage des responsabilités, en cas de contentieux avec les tiers lié au fonctionnement de l'équipement. La responsabilité sans faute du maître d'ouvrage peut en effet être recherchée tout au long de la durée d'utilisation de l'ouvrage (voir par exemple CE, 25/10/2021, n°446976), alors que la responsabilité du maître d'ouvrage délégué doit au contraire être prouvée (CE, n° 356790, 23 mars 2015).

En complément de la convention tripartite, une convention de mandat a été signée le 11 juillet 2016 entre la commune et le SITHERE, en vue de travaux d'aménagement urbain relevant de la compétence communale. Ces travaux, évalués initialement à 2,4 M€ HT toutes dépenses confondues, ont pour objet l'amélioration de la circulation et du stationnement aux abords des thermes, la rénovation du parc thermal et la rénovation des façades de l'église¹⁰². Un avenant approuvé par délibération du 19 juillet 2020 a porté le montant de l'opération à 3,1 M€ HT, et prorogé le délai de réalisation de quatre années supplémentaires.

⁹⁸ Le FSIL, mis en place par la loi de finances pour 2016, a été pérennisée sous le nom de dotation (DSIL) par la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 (article L. 2334-42 du CGCT).

⁹⁹ Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

¹⁰⁰ Cour administrative de Lyon, 1^{er} juillet 2021, req. n° 20LY02786.

¹⁰¹ Compte 4581 en dépenses. Symétriquement, la participation de la commune est enregistrée comme une subvention d'investissement dans les comptes du SITHERE (compte 1341), et non en compte de recette d'opération sous mandat (4582).

¹⁰² Aménagement de l'avenue Paul Ribeyre, de la montée du bois vert et du parking attenant (750 k€ HT), mise en valeur du patrimoine naturel et encouragement à la mobilité douce (520 k€ HT), mise en valeur du patrimoine historique et soutien à l'activité commerciale de proximité (1 130 k€ HT).

6.3 Des mandats de maîtrise d'ouvrage peu contraignants pour le mandataire

L'absence de mise en concurrence pour l'attribution de ces deux mandats de maîtrise d'ouvrage au SITHERE n'est pas contraire à la réglementation, l'exception dite de la quasi-régie (ou « *in house* ») pouvant être invoquée en l'espèce¹⁰³. La commune peut en effet être regardée comme exerçant sur le SITHERE, conjointement avec les autres communes membres, un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services, et le syndicat réalise plus de 80 % de son activité pour le compte de ses adhérents. Les travaux confiés à l'établissement entrent bien dans son objet, quoique l'assimilation des travaux d'aménagement urbain à des « *équipements complémentaires* » aux thermes relève d'une interprétation souple des statuts.

En revanche, le contenu des mandats appelle plusieurs observations de la chambre.

Les missions confiées au mandataire incluent la recherche de financements et la souscription des emprunts nécessaires aux travaux, attributions relevant du seul maître d'ouvrage et ne pouvant être déléguées¹⁰⁴. Dans les faits, seuls les emprunts de l'opération des thermes ont été contractés par le syndicat.

Par ailleurs, certaines clauses obligatoires des contrats de mandat, comme celles relatives aux modalités de contrôle du maître d'ouvrage aux différentes phases de l'opération, ou aux conditions dans lesquelles il approuve les avant-projets et la réception de l'ouvrage¹⁰⁵, sont trop succinctes, voire absentes s'agissant des travaux des thermes.

Enfin, le mode de rémunération du SITHERE, exprimé en pourcentage du montant des travaux, apparaît peu protecteur des intérêts de la commune, la pratique recommandée pour les contrats de mandat étant celle du forfait¹⁰⁶. Le taux de rémunération, fixé statutairement à « 3,5 % HT du montant TTC des travaux » (soit 4,2 % après application de la TVA), se situe dans la moyenne haute des niveaux observés¹⁰⁷. Son assiette est d'ailleurs plus large que l'enveloppe des travaux proprement dits, puisqu'elle recouvre, selon les conventions, le « *montant TTC toutes dépenses confondues [...] concernant l'opération* » (maîtrise d'œuvre, prestations intellectuelles diverses, assurances), soit un supplément de dépenses atteignant 22 % dans le cas de l'opération des thermes. Surtout, la rémunération ainsi déterminée est indépendante de l'étendue et de la nature des missions confiées au mandataire.

En réponse, le SITHERE soutient que son taux de rémunération, jamais remis en question depuis l'origine du syndicat, résultait de « *la volonté des élus des trois communes de lier le financement de son fonctionnement à [son] action* » et que la rémunération en pourcentage du montant des travaux était bien représentative du temps de travail nécessaire,

¹⁰³ Article L. 2511-3 du code de la commande publique.

¹⁰⁴ Articles 2 et 3 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique (MOP) et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, puis articles L. 2421-1 et article L. 2422-6 du CCP. CAA Nancy, 27 janv. 2005, n° 98NC02300, Commune d'Amnéville. Réponse ministérielle, question n° 1959, JOAN du 14 décembre 2004.

¹⁰⁵ Article 5 de la loi MOP, puis article L. 2422-7 du CCP.

¹⁰⁶ Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (MIQCP), *Guide des maîtres d'ouvrage publics pour le choix d'un conducteur d'opération ou d'un mandataire*, juin 2020.

¹⁰⁷ 2 à 4 % de l'enveloppe « travaux » TTC, selon la mission confiée. MIQCP, *Évaluer l'enveloppe financière prévisionnelle d'un ouvrage de bâtiment*, juin 2008.

comme dans les contrats de maîtrise d'œuvre. La chambre relève toutefois, s'agissant de ces derniers, que leur rémunération doit également revêtir un caractère forfaitaire tenant compte du coût prévisionnel des travaux, mais aussi de l'étendue et de la complexité de la mission¹⁰⁸, assorti d'un seuil de tolérance incitant au respect de l'enveloppe des travaux, ce qui n'est pas le cas des contrats de mandats en cause. Sans méconnaître le contrôle exercé par les élus des communes adhérentes sur le SITHERE, la chambre invite la commune à encadrer de manière plus précise, à l'avenir, les missions qui lui sont confiées, et à étudier avec les autres membres du syndicat une évolution de son mode de rémunération.

6.4 Des travaux ambitieux pour doubler l'activité thermale, au prix d'un endettement élevé du syndicat

Sur la période, la commune a contribué aux investissements du SITHERE à hauteur de 3,5 M€, dont 2,3 M€ pour la rénovation des thermes, 911 k€ pour l'aménagement du parc thermal et 219 k€ pour la restauration des façades de l'église (ces deux derniers chantiers étant toujours en cours).

Toutefois, en ce qui concerne les travaux des thermes, la participation communale correspond en fait au reversement au SITHERE des subventions de l'État (FSIL) perçues par la ville pour le projet. Son imputation en compte d'immobilisation en cours (2314) dans l'actif de la commune apparaît donc erroné, les travaux étant totalement enregistrés dans le patrimoine du syndicat¹⁰⁹.

Le programme des travaux des thermes a été précédé, en 2010-2011, d'une étude stratégique confiée à un prestataire. L'activité de cure continuant à progresser à Vals-les-Bains malgré le recul observé au niveau national, cette étude préconisait de tirer parti du potentiel de la station dans le traitement du diabète et de l'obésité, tout en poursuivant le développement de l'activité de « bien-être ». Une cible de 5 000 curistes par an et de 300 clients de bien-être par jour¹¹⁰ était envisagée à terme (contre 2 600 curistes et 140 clients accueillis en 2011). L'atteinte de ces objectifs supposait une montée en gamme des équipements, une extension de la partie « bien-être » et une séparation des flux entre les deux activités. Dans le programme initial de 2011, l'opération était estimée à 5,7 M€ HT pour les travaux, soit 7,5 M€ HT toutes dépenses confondues (TDC). Le marché de maîtrise d'œuvre a réévalué le coût des travaux à 8,7 M€ HT (valeur juillet 2014), puis à 9 M€ HT au stade de l'avant-projet détaillé, équivalent au montant de 11,9 M€ HT toutes dépenses confondues inscrit dans la convention tripartite de 2016.

Les travaux ont démarré en 2018 pour s'achever en 2021 avec l'ouverture du nouvel espace bien-être. Le bilan financier final s'établit à 11,8 M€ HT TDC, hors études de faisabilité et de programmation. Le coût de l'opération, bien que supérieur de 58 % à l'estimation initiale,

¹⁰⁸ Article R. 2432-6 du code de la commande publique (et ancien article 9 de la loi MOP).

¹⁰⁹ La procédure comptable des opérations sous mandat, où la collectivité mandante intègre l'ouvrage dans son patrimoine à l'issue des travaux, prévoit bien l'imputation en compte d'immobilisation en cours de la participation communale (annexe n° 38 du tome I de la M14). Mais elle n'a pas été appliquée en l'espèce, en dépit du mandat confié au SITHERE. Celui-ci a directement incorporé les travaux dans son actif, sans les transférer à la commune à la réception de l'ouvrage.

¹¹⁰ Soit 80 000 accès par an à la partie « bien-être ».

est donc resté proche de l'enveloppe révisée. Son financement a été assuré environ pour moitié par des subventions (État, région, fonds européens, département, ADEME) et pour le reste par des emprunts souscrit par le SITHERE, eux-mêmes remboursés, in fine, par la redevance de l'exploitant des thermes versée au syndicat¹¹¹.

Selon les chiffres communiqués par le délégataire, le nombre de curistes devrait atteindre 3 800 au 31 décembre 2023¹¹², soit une hausse de 10,6 % par rapport à 2022 et de 51,3 % par rapport à 2017, dernière année avant les travaux. Exprimée en termes de chiffre d'affaires, l'activité de bien-être à quant à elle augmenté de 83,8 % entre l'exercice 2016-2017 (707 k€) et l'exercice 2021-2022 (1,3 M€). Le chiffre d'affaire global a crû de 74,1 % sur la même période. La progression vers la cible d'activité prévisionnelle paraît donc bien amorcée.

La dette contractée pour les travaux des thermes (6,8 M€), représentant plus de la moitié des nouveaux emprunts du syndicat depuis 2017, a contribué au quasi-doublement (+ 91 %) de l'endettement déjà élevé de ce dernier. Depuis 2012, la capacité de désendettement du SITHERE¹¹³, égale ou supérieure à 30 ans¹¹⁴, et sa capacité d'autofinancement nette structurellement négative témoignent de la faiblesse de l'épargne au regard de la dynamique de la dette.

La commune et le SITHERE font toutefois valoir, dans leurs réponses, que les travaux des thermes de Neyrac et de Vals-les-Bains et l'épidémie de Covid-19, par leur impact sur l'activité thermale, ont dégradé la situation financière du syndicat depuis 2018, mais que les investissements consentis, donc les nouveaux emprunts, ont permis le redressement observé en 2022. De fait, sur cet exercice, la fin de la crise sanitaire et la hausse d'activité du site de Vals-les-Bains se sont traduits par une nette amélioration des indicateurs financiers. Au-delà, l'investissement réalisé sur l'établissement valsois et l'agrément reçu pour les soins de rhumatologie permettent d'envisager une poursuite de l'augmentation des recettes. Le SITHERE, par ailleurs, n'envisage pas de réinvestir de manière comparable sur les thermes de Vals-les-Bains avant de nombreuses années, ce qui devrait stabiliser voire réduire sa dette.

La commune et le SITHERE soulignent enfin que la CCBA et le département de l'Ardèche ont cautionné les trois quarts de la dette liée aux travaux des thermes de Vals (soit 5 M€). Toutefois, si cette caution protège les organismes prêteurs, la commune, pour le compte de laquelle les travaux ont été entrepris, reste exposée en cas de difficultés financières du syndicat¹¹⁵.

¹¹¹ La commune n'a donc pas contribué en propre au financement de l'opération. Le SITHERE s'est facturé à lui-même son taux de rémunération.

¹¹² Fin juin 2023, l'activité est déjà en hausse de 14,6 % par rapport à fin juin 2022, avec 1 528 curistes.

¹¹³ La capacité de désendettement est égale au ratio dettes/CAF. Elle représente le nombre d'années (théorique) nécessaires pour rembourser intégralement le capital de la dette, si le syndicat y consacrait la totalité de sa CAF.

¹¹⁴ Contre 4,3 ans pour les syndicats de communes en 2021 au niveau national. Source : *Les collectivités locales en chiffres 2022*, DGCL.

¹¹⁵ La mise en jeu de la garantie d'emprunt du département prend ainsi la forme d'avances à rembourser par le SITHERE, dans un délai de deux ans.

Tableau n° 22 : Évolution de l'épargne et de la dette du SITHERE

en € ou en %	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul
Produits de gestion	681 685	782 411	415 994	745 336	1 433 074	
Charges de gestion	380 350	332 308	308 971	330 376	351 123	
CAF brute	100 445	230 691	- 68 880	121 157	845 823	
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>14,7 %</i>	<i>29,5 %</i>	<i>- 16,6 %</i>	<i>16,3 %</i>	<i>59,0 %</i>	
Annuité en capital de la dette	316 630	802 917	266 183	2 013 094	734 864	
CAF nette	- 216 186	-572 227	- 335 064	- 1 891 937	110 959	
Financement propre disponible	1 980 562	2 571 538	2 546 615	165 539	928 646	8 192 901
Dépenses d'équipement	3 948 289	6 966 299	3 550 651	2 757 988	1 075 690	18 298 916
Encours de dettes au 1 ^{er} janvier	7 074 020	8 936 283	12 873 365	13 242 182	13 524 011	
Capacité de désendettement, trésorerie incluse, en années	83,4	53,8		114,7	15,2	

Source : Comptes de gestion du SITHERE

7 L'URBANISME À VALS-LES-BAINS

La délivrance des autorisations d'urbanisme est soumise à un corpus de normes planifiant l'aménagement et l'occupation des sols à différents niveaux. Les documents structurants à l'échelle territoriale sont le schéma de cohérence territoriale (SCoT) et le plan local d'urbanisme (PLU), désormais élaboré au niveau intercommunal (PLUi) depuis la loi du 24 mars 2014 dite loi « ALUR »¹¹⁶. Trois compétences principales sont mises en œuvre en matière d'urbanisme : la planification urbaine, la délivrance des autorisations du droit des sols (ADS) et le droit de préemption. Chacune d'elle peut être déléguée ou transférée, selon les modalités prévues par la loi.

7.1 L'organisation de la délivrance des autorisations du droit des sols

7.1.1 La gouvernance et les documents d'urbanisme

Pour la commune de Vals-les-Bains, la répartition des compétences en matière d'urbanisme s'organise comme suit :

- depuis le transfert de compétence au 1^{er} juillet 2018, la planification urbaine relève de la CCBA, qui conduit à ce titre l'élaboration d'un PLUi prescrite en 2019. Dans l'attente de

¹¹⁶ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

l'entrée en vigueur du PLUi, le PLU ou les cartes communales des communes membres demeurent applicables ;

- la délivrance des ADS (permis d'aménager, permis de construire, etc.) reste du ressort du maire de la commune, après instruction des demandes par le service commun de la CCBA ;
- enfin, le droit de préemption dans la commune est réparti entre la CCBA, pour la plus grande partie du territoire, le maire de Vals-les-Bains, qui en dispose sur les secteurs stratégiques du centre-ville, et l'établissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes (EPORA).

S'agissant des documents de référence, le SCoT de l'Ardèche méridionale, adopté en décembre 2022, fixe le cadre stratégique en matière d'aménagement, d'urbanisme et d'habitat à l'échelle de huit communautés de communes. Le PLUi, qui doit être compatible avec les directives du SCoT, sera approuvé en 2025 au plus tôt, mais son document socle, le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) devrait être voté à l'automne 2023. Les demandes d'autorisations d'urbanisme seront alors instruites en fonction de ses orientations. Enfin, le PLU de la commune, approuvé en 2006 et révisé en 2007, reste à ce jour le document local en vigueur à Vals-les-Bains, avec les plans thématiques (programme local de l'habitat, plan de prévention des risques naturels).

7.1.2 L'articulation entre la commune et le service commun des ADS

La loi ALUR a mis fin, au 1^{er} juillet 2014, à l'instruction gratuite des ADS par les services de l'État pour les communes appartenant à des agglomérations de plus de 10 000 habitants. Vals-les-Bains a alors transféré l'instruction des autorisations d'urbanisme à la communauté de communes du Pays d'Aubenas-Vals en 2015, puis à la CCBA lors de sa création en 2017.

Les autorisations demeurant délivrées par le maire, une convention avec la CCBA régit la répartition des tâches entre la commune et le service mutualisé des ADS. La commune, guichet unique, assure le secrétariat du traitement des ADS et la communication à la CCBA des pièces nécessaires à l'instruction des dossiers. Elle est également le seul interlocuteur des pétitionnaires, sauf cas exceptionnels. La CCBA, service instructeur, est chargée de l'expertise technique exclusivement.

D'après les deux conventions successives (2015 et 2022), la contribution de la commune au service ADS s'établit sur la base du coût complet de l'instruction pondéré en fonction de l'acte instruit, le tout multiplié par le nombre d'actes calculé en moyenne glissante sur trois ans. La participation financière de l'EPCI au coût de fonctionnement du service est décidée par son bureau exécutif, sans pouvoir être inférieure à 25 % du total. La contribution ne fait pas l'objet d'une refacturation à la collectivité mais, conformément à la convention, d'un prélèvement sur l'attribution de compensation (AC) qui lui est versée par la CCBA (cf. § 8.1.1).

Une meilleure communication sur les bases de calcul de la contribution pourrait être demandée à celle-ci. En effet, si le nombre de demandes prises en compte dans le calcul peut être retrouvé dans l'annexe des bilans annuels de la politique locale de l'urbanisme présentés au conseil communautaire, il n'est pas transmis à la commune, contrairement aux stipulations de la convention. Par ailleurs, la convention mentionne la composition des effectifs du service

(5,7 ETP), mais la délibération annuelle relative au calcul de l'AC ne détaille pas son coût, qui n'est communiqué que globalement. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la CCBA a indiqué que le coût du service et sa décomposition étaient présentés en bureau exécutif – dans lequel siège un élu de Vals-les-Bains – et qu'un récapitulatif synthétique annuel de ces éléments pourrait être transmis aux communes.

Tableau n° 23 : Montant des contributions de Vals-les-Bains pour le service ADS

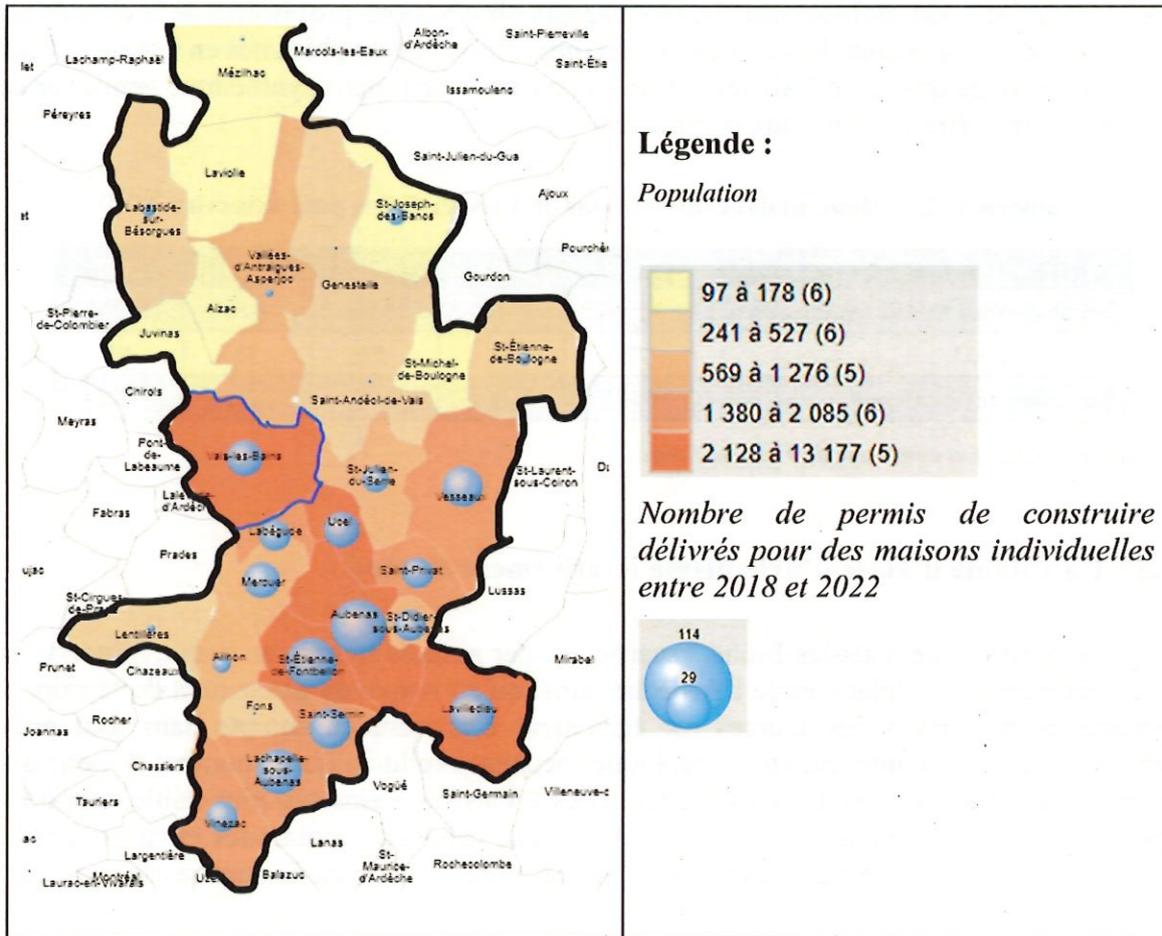
	2018	2019	2020	2021	2022
Contribution aux frais de fonctionnement €	11 547	12 790	13 901	14 882	14 348
Nombre de DAU	75	74	57	83	86
<i>dont permis de construire *</i>	30	16	14	20	22

Source : CCBA et commune de Vals-les-Bains

7.1.3 Un volume d'actes d'urbanisme relativement stable

Le territoire de Vals-les-Bains, escarpé, est par ailleurs soumis au risque d'inondation par la présence de la Volane et de l'Ardèche, ainsi qu'au risque de glissement de terrain. Le périmètre de protection des sources est également à prendre en compte dans tout projet d'aménagement. Ces contraintes topographiques peuvent expliquer que le nombre de permis de construire délivrés pour des maisons individuelles à Vals-les-Bains soit plus faible, rapporté à la population de la commune et à sa superficie, que celui des communes environnantes et comparables, bien qu'il soit globalement du même ordre sur la période sous revue (voir carte n° 1).

Carte n° 1 : Nombre de permis de construire délivrés par commune de la CCBA



Source : base de données SITADEL, INSEE

On relève, en lissant les effets de la crise sanitaire, une relative stabilité du nombre d'ADS délivrées sur la période, la décre de 2020 étant compensée les années suivantes. Pour les maisons individuelles, la délivrance des permis chute dès 2019 ; elle connaît un rebond en 2022, du fait notamment des nouvelles orientations prises en matière d'urbanisme (voir § 7.2.2).

Tableau n° 24 : Nombre d'ADS délivrées à Vals-les-Bains

	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Nombre de déclarations préalables	42	54	43	59	64	262
Nombre de permis d'aménager	0	0	0	0	0	0
Nombre de permis de construire	30	16	14	20	22	102
dont PC pour maison individuelle	50 %	56 %	43 %	30 %	73 %	51 %
Nombre de permis de démolir	1	0	0	0	0	1
Nombre de permis modificatifs	2	4	0	4	0	10
Total des demandes	75	74	57	83	86	375
Nombre de refus	11	8	7	2	11	39
Décisions tacites	5	6	4	6	3	24

Source : Commune de Vals-les-Bains et communauté de communes du Bassin d'Aubenas

Sauf exclusions prévues aux articles R. 424-2 et suivants du code de l'urbanisme, à l'expiration du délai d'instruction, et faute de décision expresse, un permis tacite est réputé obtenu. La convention avec la CCBA prévoit les conditions de recours aux décisions tacites. Celles-ci servent de variable d'ajustement en cas de surcharge de travail pour le service, mais sont exclues pour les dossiers jugés « à enjeux fort »¹¹⁷ et ne peuvent être décidées qu'au cas par cas pour les dossiers « à enjeux modérés ». Cependant, les communes peuvent aussi faire usage de cette possibilité quand elles ne souhaitent pas suivre la proposition de refus du service instructeur. Sur la période, le maire de Vals-les-Bains en a fait usage quatre fois seulement.

7.2 Une stratégie d'expansion urbaine remise en cause

Dans les années 1990, après l'extinction de sa tradition textile du moulinage, Vals-les-Bains connaît une reconversion économique difficile, en raison notamment de sa topographie peu favorable à l'implantation d'entreprises. L'attrait touristique des thermes diminue, la population est vieillissante et la fidélisation des jeunes ménages se heurte aux limites des zones constructibles existantes. Dans ce contexte, la commune a opté pour une stratégie de développement misant sur l'expansion de la ville sur l'ensemble de son territoire, tout en tenant compte des contraintes topographiques et hydrographiques. Parallèlement, une politique de protection des sources était mise en œuvre pour préserver la qualité de l'eau minérale de Vals-les-Bains et l'attrait de ses thermes.

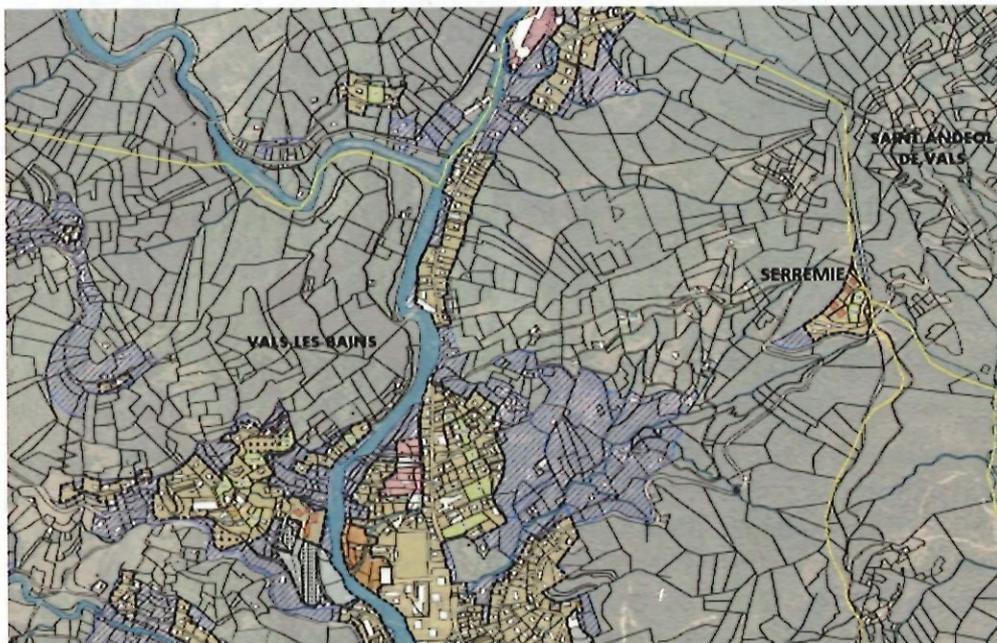
7.2.1 La modification du PLU en vue de l'extension des zones constructibles

Dès 2004, la commune a engagé la révision de son PLU adopté en 2001, dans le double but de densifier le centre-ville et de développer les hameaux susceptibles d'attirer une population jeune. La révision, approuvée en juin 2006, classe ainsi en zone à urbaniser (AU) huit secteurs éloignés du centre-bourg, et prévoit la création d'un nouveau hameau au lieu-dit « Serremie », situé sur les hauteurs de la ville en bordure de la commune de Saint-Andéol-de-Vals. Ce dernier projet vise à répondre au manque « *d'une offre suffisante en ce qui concerne l'habitat individuel situé à proximité du centre-ville* ». L'ouverture à l'urbanisation du futur hameau n'est cependant intervenue qu'au terme d'une révision simplifiée du PLU en mai 2007, après réalisation de l'étude prescrite par l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme¹¹⁸ et avis favorable de la commission départementale des sites.

¹¹⁷ Risques naturels ou environnementaux, enjeux patrimoniaux, dossier soumis à enquête publique, etc.

¹¹⁸ Etude justifiant de la comptabilité du projet, non situé en continuité de l'urbanisation existante, avec la protection des terres agricoles et forestières, la préservation des paysages et la protection contre les risques naturels.

Carte n° 2 : Position du hameau de Serremie



Source : Commune de Vals-les-Bains

La création du hameau a fait intervenir une société civile immobilière (SCI), acquéreuse des terrains auprès d'un particulier, et un bailleur social, la société d'HLM ADIS. Sept lots de maisons individuelles ont été aménagés par la SCI en partie haute du terrain, et 11 logements intermédiaires construits par ADIS sur la partie basse rachetée au promoteur. La commune a pour sa part pris à sa charge, conformément à son obligation¹¹⁹, l'acheminement des réseaux secs et humides jusqu'au droit des terrains, avec la participation du SEBA pour l'assainissement collectif. Elle a également réalisé la voirie d'accès au hameau, desservant aussi un réservoir public d'eau potable, depuis la route départementale. L'éloignement du site explique le coût élevé du raccordement aux réseaux (environ 372 k€, hors voirie), réduit toutefois par la préexistence d'un réseau d'eau potable.

Le choix du lieu et le dimensionnement du projet n'ont pas fait l'objet d'observations des services de l'État au regard du principe d'utilisation économe des espaces posé par la loi « SRU » du 13 décembre 2000¹²⁰. L'opération est regardée comme ne portant pas atteinte à des terres agricoles et pastorales, ni à l'espace forestier communal, au vu de « *la faible superficie concernée* » (2 ha) et de la nature des boisements à défricher.

Un autre lotissement privé, de 11 lots, a été aménagé en 2012 au quartier du Prat situé à 10 mn du centre-ville, au bord de l'Ardèche. Le PLU conditionnant l'ouverture à l'urbanisation de la zone à la réalisation d'un assainissement collectif, la création du lotissement a été précédée de travaux d'extension du réseau existant, financés par le SEBA, la commune et l'agence de l'eau.

¹¹⁹ Par principe, le financement des équipements publics et de leur extension est assuré par le budget des collectivités locales. Réponse ministérielle publiée au JO Sénat du 23 mai 2019, QE n° 07118.

¹²⁰ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (art. 1^{er}).

L'effort de la commune pour attirer de nouveaux habitants ne s'est pas limité à l'accompagnement de ces opérations spécifiques. La collectivité a ainsi mené, tout au long des années 2010, des campagnes d'incitation à la construction de maisons individuelles ou semi-collectives, ciblant les jeunes foyers et les familles. Elle a également voté, en 2018, une baisse du taux de la taxe d'aménagement de 4 % à 3 % afin alléger la charge financière pour les pétitionnaires.

Une nouvelle révision simplifiée du PLU a été engagée en 2013, pour permettre, notamment, la mise à jour des zones constructibles et la prise en compte des contraintes liées au périmètre de protection de la ressource en eau. Compte tenu du transfert de compétence en matière de PLU et de « *l'avancement du projet* », la commune a donné son accord, par délibération du 2 février 2018, à l'achèvement de la procédure par la CCBA.

7.2.2 Un développement contrecarré par la lutte contre l'étalement urbain

Avec la loi ALUR de 2014, l'accent mis sur la réduction de l'utilisation de l'espace et la densification des centres-villes a remis en cause la stratégie d'urbanisation des écarts issue du PLU. La loi « climat et résilience » du 22 août 2021¹²¹ confirme cette orientation avec un double objectif : réduire de moitié le rythme d'artificialisation entre 2021 et 2031 par rapport à la décennie précédente, et atteindre d'ici à 2050 une artificialisation nette de 0 % (ZAN), c'est-à-dire rendre à la nature autant de surfaces qu'il n'en a été consommé par l'urbanisation.

La CCBA met en œuvre ces objectifs dans l'élaboration du PLUi, comme en témoigne le diagnostic territorial publié en mai 2022. Dans cette perspective, la commune travaille sur le zonage de son territoire pour préserver des zones constructibles dans les ensembles déjà urbanisés, en privilégiant les « dents creuses » (terrains constructibles situés entre plusieurs constructions). D'après ses calculs, les zones classées U (urbaines) ou AU passeraient ainsi de 90 à 7 hectares à l'entrée en vigueur du PLUi. Pour permettre aux propriétaires de terrains aujourd'hui constructibles de déposer leurs projets de construction avant les déclassements à venir, la collectivité mène une campagne d'information auprès des habitants, dans la continuité de celles menées les années précédentes. Ainsi s'explique la hausse des demandes de permis pour maison individuelle en 2022 (cf. tableau n° 24).

Dans ce nouveau contexte, la rénovation de l'habitat du centre-ville, malgré son coût, est poursuivie pour enrayer le déclin démographique. La commune a ainsi voté en mars 2023 une deuxième opération programmée d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain, après celle du quartier du château. Dans le cadre d'une convention de financement avec l'ANAH et la CCBA, l'opération vise à soutenir sur cinq ans la réhabilitation du parc de logements privés et l'investissement dans le parc de logements vacants. L'aide apportée aux propriétaires occupants et aux bailleurs privés vise la résorption de l'habitat insalubre, l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments, mais aussi la création de nouveaux logements.

¹²¹ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le processus d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme, délégué à l'intercommunalité, n'appelle pas d'observation, même si le coût du service pourrait être plus transparent. La politique de développement de l'habitat individuel périurbain est aujourd'hui remise en question par l'évolution du droit de l'urbanisme, alors même que les possibilités de construction ouvertes par le PLU de 2006 sont restées sous-utilisées malgré les encouragements de la commune. Pour attirer de nouveaux habitants, celle-ci s'efforce désormais de préserver des espaces constructibles dans le cadre du futur PLUi, tout en accentuant son effort en faveur de la réhabilitation de l'habitat du centre-ville.

8 LA SITUATION FINANCIÈRE

Les comparaisons sont effectuées, sauf indication contraire par rapport aux communes de la strate de 3 500 à 5 000 habitants appartenant à un EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU).

8.1 Les produits de gestion

Au cours de la période, la croissance des produits de gestion a été supérieure en moyenne (3,9 %) à celle des charges de gestion (2,7 %), mais cette évolution est essentiellement attribuable à l'exercice 2022, qui a vu les recettes augmenter deux fois plus (18,3 %) que les charges (8,1 %).

La hausse des produits provient en majeure partie de la fiscalité, et dans une moindre mesure des ressources d'exploitation, tandis que les ressources institutionnelles diminuent après une augmentation conjoncturelle en 2020 et 2021.

Tableau n° 25 : Évolution des produits de gestion

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Var. an. moyenne
Produits de gestion	4 722 212	4 831 367	4 601 126	4 649 257	5 504 118	+ 3,9 %
Ressources fiscales propres	2 846 964	2 896 450	2 629 098	2 690 703	3 510 864	+ 5,4 %
+ Fiscalité reversée	701 020	723 946	738 958	644 930	668 361	- 1,2 %
= Fiscalité totale (nette)	3 547 984	3 620 396	3 368 055	3 335 633	4 179 225	+ 4,2 %
Ressources d'exploitation	469 869	461 355	416 237	466 229	631 145	+ 7,6 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	704 359	749 616	816 833	847 395	693 748	- 0,5 %

Source : Comptes de gestion.

8.1.1 Les ressources fiscales

8.1.1.1 Les impôts directs locaux

Du fait des spécificités touristiques de la commune, les impôts directs locaux (taxe d'habitation et taxes foncières) n'ont représenté sur la période que la moitié environ de ses ressources fiscales propres. En effet, en dehors des années 2020 et 2021 marquées par l'épidémie de Covid-19, le prélèvement sur les jeux du casino constitue plus de 40 % de ces ressources. La forte augmentation des produits fiscaux en 2022 lui est principalement due.

Tableau n° 26 : Évolution des ressources fiscales

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Var. an. moyenne
Impôts locaux nets des restitutions	1 427 108	1 468 951	1 488 601	1 578 833	1 654 483	+ 3,8 %
<i>Dont compensation d'exonération et réduction de base (effet net)¹²²</i>	0	0	0	78 873	72 802	-
Impôts locaux hors compensation d'exonération et réduction de base	1 427 108	1 468 951	1 488 601	1 499 960	1 529 392	+ 1,7 %
+ Taxes sur activités de service et domaine (prélèvement sur les jeux)	1 180 505	1 200 538	876 914	876 673	1 591 150	+ 7,7 %
+ Taxes sur activités industrielles (surtaxe sur les eaux minérales)	120 820	84 341	95 326	84 854	90 491	- 7,0 %
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux)	118 531	142 620	168 257	150 343	174 740	+ 10,1 %
= Ressources fiscales propres	2 846 964	2 896 450	2 629 098	2 690 703	3 510 864	+ 5,4 %

Source : Comptes de gestion, retraitement CRC ARA

Les taux d'imposition n'ont pas été modifiés depuis 2012. Le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) correspond, à partir de 2021, à l'addition du taux communal (21,27 %) et du taux départemental (18,78 %), en application de la réforme de la taxe d'habitation. Cette dernière a en effet supprimé au 1^{er} janvier 2021 la taxe d'habitation sur les résidences principales et attribué aux communes, en compensation, la part de TFPB antérieurement perçue par les départements.

Tableau n° 27 : Taux de la fiscalité locale

En %	2020	Moyenne de la strate (2020)	2021 et 2022	Moyenne de la strate (2021)
Taxe d'habitation	9,91 %	14,27 %	9,91 %	14,60 %
Taxe foncier bâti	21,27 %	18,97 %	40,05 %	37,38 %
Taxe foncier non bâti	31,42 %	48,55 %	31,42 %	49,10 %

Source : DGFIP, Fiches financières - AEF

¹²² La compensation des exonérations de taxe d'habitation, auparavant versée par l'État sous forme de dotation, a été intégrée, lors de la suppression de la THRP, dans le produit des impôts locaux (pour 125 k€). En sens inverse, celui-ci a été diminué (de 46 à 52 k€) par la réduction de 50 % des valeurs locatives industrielles imposables à la TFPB, issue de la réforme de la fiscalité des entreprises. Les pertes de ressources communales en résultant sont compensées par une dotation de l'État (article 29 de la loi de finances pour 2021).

En l'absence d'évolution des taux, le produit des impôts directs locaux a augmenté sous l'effet de la révision forfaitaire annuelle des bases locatives, plus marquée en 2022¹²³. La progression annuelle moyenne est restée modérée sur la période (+ 1,7 %), une fois neutralisé l'effet des compensations d'exonérations fiscales sur le produit des impôts locaux à compter de 2021 (cf. tableau 28). La commune n'a pas accordé de réduction de base fiscale sur la période.

La commune se trouvant surcompensée, à l'issue de la réforme de la taxe d'habitation, par la part départementale de TFPB transférée, un coefficient correcteur inférieur à 1 (0,84) lui a été appliqué pour limiter la compensation à sa perte de produit fiscal¹²⁴. Le prélèvement opéré à ce titre (292 k€ en 2021) est inférieur aux prélèvements moyen (691 k€) et médian (404 k€) observés pour les communes surcompensées de la strate de 3 500 à moins de 10 000 habitants¹²⁵. Cependant, la commune ne bénéficiera plus que d'une partie de la croissance de ses bases fiscales (84 %), l'évolution de son produit de TFPB étant désormais égale, à politique fiscale inchangée, aux bases multipliées par le taux de la taxe et par le coefficient correcteur.

L'impact de la suppression de la THRP est atténué, pour la commune, par le nombre élevé de résidences secondaires (689 soit 25,5 % des logements), qui lui assure un reliquat de taxe d'habitation équivalent à un cinquième du produit perçu avant la réforme, avec un pouvoir de taux retrouvé dès 2023. Toutefois, en vertu des règles de lien entre les taux, le taux de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) ne peut augmenter plus fortement que celui de la TFPB¹²⁶. Or la marge de manœuvre de la collectivité sur celle-ci est assez faible, son taux étant déjà plus élevé que celui des communes de la strate, et sa base fiscale proche de la moyenne. En outre, Vals-les-Bains ne fait pas partie des communes autorisées par décret à appliquer dès 2024 une majoration de la THRS¹²⁷.

Tableau n° 28 : Évolution des bases fiscales

En €	2018	2019	2020	Evol. % (2018-2020)	Moyenne de la strate (2020)	2021	Moyenne de la strate (2021)
Taxe d'habitation	1 429	1 451	1 468	+ 2,73 %	1 437	301	226
Taxe foncier bâti	1202	1210	1222	+ 1,66 %	1 275	1221	1 194
Taxe foncier non bâti	5	5	5	0,00 %	27	5	27

Source : DGFIP, Fiches financières - AEF

¹²³ 1,7 % en moyenne sur la période, dont 3,4 % pour l'année 2022.

¹²⁴ Le coefficient correcteur est calculé en rapportant l'écart entre la THRP perdue et le transfert de TFPB, à la recette de TFPB perçue sur la commune en 2020 (part communale et départementale additionnées).

¹²⁵ Source : « La réforme de la taxe d'habitation sur les résidences principales et ses impacts », DGFIP, juillet 2022.

¹²⁶ Article 1636 B sexies du code général des impôts modifié par la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

¹²⁷ 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.

8.1.1.2 Le potentiel fiscal et financier

Indicateur de richesse fiscale, défini à l'article L. 2334-4 du CGCT, le potentiel fiscal d'une commune mesure les ressources fiscales qu'elle pourrait mobiliser si l'on appliquait aux bases de sa fiscalité les taux moyens nationaux d'imposition, et non les taux effectivement pratiqués par la collectivité¹²⁸.

Le potentiel financier correspond au potentiel fiscal majoré de la dotation forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF)¹²⁹ perçue par la commune l'année précédente. Il permet d'apprécier la capacité d'une commune à mobiliser des ressources régulières pour faire face à ses charges.

Sur ces deux indicateurs, Vals-les-Bains se situe légèrement en deçà de la moyenne des communes comparables, avec un potentiel fiscal de 858 € par habitant (contre 898 € pour la strate) et un potentiel financier de 959 € par habitant (contre 974 €). Sans le produit de la fiscalité sur les jeux, intégrée dans le calcul des potentiels, la comparaison serait beaucoup plus défavorable à la commune.

Enfin, l'effort fiscal permet d'évaluer la mobilisation par la commune de ses bases de fiscalité locale. Il est établi en rapportant les produits perçus par la collectivité sur les taxes pour lesquelles elle dispose d'un pouvoir de taux (TFPB, TFPNB, THRS,) à son potentiel fiscal calculé pour ces seules impositions. En 2022, le ratio d'effort fiscal de la commune s'élève à 1,25, celui de la strate à 1,14. La commune, malgré le gel de ses taux d'imposition, tend donc à solliciter un peu plus la fiscalité que la moyenne des communes comparables.

8.1.1.3 La fiscalité reversée

La communauté de communes du Bassin d'Aubenas verse à la commune une attribution de compensation (AC), qui correspond à la différence entre les produits de fiscalité transférés à l'intercommunalité lors de l'application du régime de fiscalité professionnelle unique (FPU), et le montant des transferts de charges opérés entre la collectivité et l'EPCI. L'AC, dont l'objet est de garantir la neutralité budgétaire des transferts de ressources à l'EPCI, n'a pas vocation à évoluer en fonction de la dynamique des impôts ou du coût des charges transférées, sauf nouveau transfert de compétence ou cas de révision prévus par la loi.

En 2020, l'AC représentait 13 % des recettes réelles de fonctionnement de la commune, pourcentage un peu inférieur à celui des communes de la strate (16 %)¹³⁰. Ce volume d'AC n'en demeure pas moins important, et n'est pas favorable à la commune du point de vue financier. Il signifie en effet que celle-ci a conservé une part significative de services ou d'équipements transférables, coûteux en période d'inflation, tout en étant privée de bases

¹²⁸ Le potentiel fiscal est majoré des produits transférés à l'intercommunalité, corrigés des attributions de compensation versées à la commune. Il inclut en outre les ressources fiscales sur lesquelles la commune n'a pas ou a peu de pouvoir de taux, comme, dans le cas de Vals-les-Bains, la surtaxe sur les eaux minérales et le prélèvement sur les produits des jeux du casino.

¹²⁹ Hors compensation de la part salaires déjà prise en compte dans le potentiel fiscal.

¹³⁰ *Guide pratique de l'attribution de compensation et de la dotation de solidarité communautaire*, DGCL, juillet 2022.

fiscales dynamiques sur lesquelles la CCBA détient un pouvoir de taux, sans devoir, en contrepartie, réévaluer l'AC à la hausse.

Dans sa réponse, la commune indique que *« ce choix est assumé et maintenu par la municipalité qui gère le budget communal en connaissance de cause, avec la volonté de conserver des équipements communaux, en régie directe, même si ces derniers pourraient être transférés à l'intercommunalité »*.

La collectivité a perçu également, jusqu'en 2020, 35 à 53 k€ par an de dotation de solidarité communautaire (DSC), destinée à réduire les écarts de richesse au sein de l'intercommunalité. Facultative pour les communautés de communes, la DSC a été supprimée par l'EPCI en 2021, au profit d'un nouveau dispositif d'aide à l'investissement communal.

Enfin, la commune est bénéficiaire, aux côtés de la CCBA et des autres communes membres, de la solidarité entre intercommunalités au travers du fond de péréquation intercommunal et communal (FPIC). L'indicateur de richesse utilisé pour déterminer les collectivités attributaires ou contributrices est établi au niveau de l'intercommunalité. La commune, appartenant à un EPCI aux bases fiscales faibles, a reçu du FPIC un versement moyen annuel de 45 k€.

Globalement, la fiscalité reversée a diminué de 1,2 % en moyenne sur la période.

8.1.2 Les ressources institutionnelles

Ces ressources, composées de dotations et participations de l'État, des collectivités locales et d'autres organismes, ont reculé globalement de 1,8 % entre 2018 et 2022.

La baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) est régulière (- 0,4 % en moyenne annuelle), avec une diminution de la dotation forfaitaire supérieure à la croissance de la dotation de solidarité rurale (DSR).

Les autres dotations suivent, en revanche, des évolutions contrastées. Les participations de l'État sont ainsi en hausse, du fait principalement des aides exceptionnelles attribuées dans le cadre de la crise sanitaire (338 k€ au total, dont 35 k€ sur 2022), ainsi qu'au financement d'un poste de « manager de commerce » en 2022 (40 k€), également non pérenne. Ces augmentations, et les recettes de FCTVA perçues en fin de période, n'ont pas contrebalancé la chute des compensations d'exonérations fiscales à partir de 2021 (cf. § 8.1.1.1).

8.1.3 Les ressources d'exploitation

L'évolution des ressources d'exploitation est caractérisée par une forte hausse en 2022 (+ 163 k€ soit + 35,2 %), après une baisse temporaire en 2020 liée à la crise sanitaire. Cette augmentation résulte pour l'essentiel des loyers d'immeubles versés par le délégataire du casino (+ 85 k€), des droits d'entrée à la piscine municipale (+ 55 k€), et des recettes de vente d'électricité photovoltaïque perçues en une fois pour les huit dernières années (+ 20 k€).

8.2 Les charges de gestion

Les dépenses de gestion ont progressé de 2,7 % en moyenne annuelle, la majeure part de cette augmentation étant due à l'exercice 2022 et aux charges à caractère général en particulier.

Celles-ci, après une forte baisse liée à la crise sanitaire, retrouvent en 2021 leur niveau de 2018, pour bondir ensuite en 2022 (+ 257 k€ soit + 17,9 %) sous l'effet des dépenses de fluides principalement (+ 200 k€ dont 165 k€ d'électricité).

Les charges de personnel connaissent une évolution modérée (+ 1,8 % en moyenne annuelle), concentrée sur la fin de période, avec notamment une hausse des dépenses de rémunération du personnel contractuel en 2021 et la revalorisation du point d'indice de la fonction publique de 3,5 % au 1^{er} juillet 2022.

Tableau n° 29 : Évolution des charges de gestion

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Charges de gestion	3 768 155	3 872 910	3 618 330	3 876 231	4 188 517	+ 2,7 %
Dont charges à caractère général	1 440 847	1 516 978	1 291 088	1 439 930	1 697 657	+ 4,2 %
Dont charges de personnel	1 821 834	1 833 003	1 816 755	1 913 530	1 952 910	+ 1,8 %
Dont subventions de fonctionnement	207 741	225 222	199 957	198 580	219 752	+ 1,4 %
Dont autres charges de gestion	297 733	297 708	310 530	324 191	318 199	+ 1,7 %

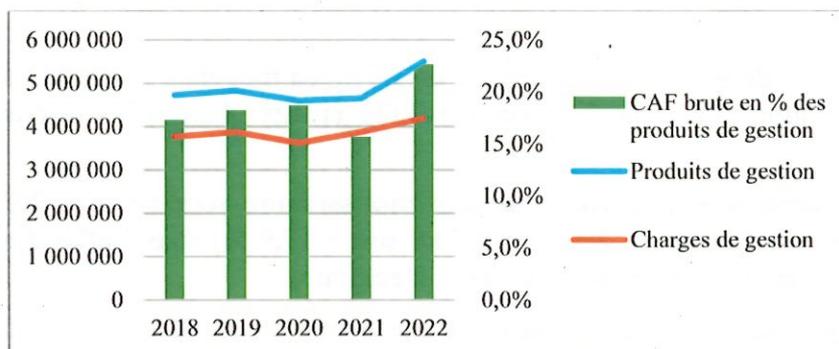
Source : Comptes de gestion

8.3 La capacité d'autofinancement

L'autofinancement désigne l'épargne que dégage une commune sur son fonctionnement courant, pour financer le remboursement de ses emprunts et ses nouveaux investissements. Il est issu de l'excédent brut de fonctionnement (EBF), qui correspond à l'excédent des produits de gestion sur les charges de gestion. C'est la ressource récurrente de la collectivité, indépendante des produits et charges financiers et exceptionnels. En intégrant ces derniers, on obtient la capacité d'autofinancement (CAF) brute puis, après déduction de l'annuité en capital de la dette, la CAF nette, soit l'excédent de ressources internes disponible pour investir.

Entre 2018 et 2022, l'EBF s'est maintenu autour de 20 % des produits de gestion, voire au-delà, niveau généralement regardé comme satisfaisant, sauf en 2021 où les charges ont retrouvé leur niveau habituel tandis que les recettes issues de la fiscalité des jeux restaient grevées par la crise sanitaire. La CAF brute, quant à elle, est demeurée constamment supérieure au seuil de 15 % des produits de gestion considéré comme prudentiel. En 2021, à son niveau le plus faible, elle s'élevait à 202 € par habitant, contre 197 € pour la moyenne de la strate. L'autofinancement de la commune reste toutefois dépendant des variations du chiffre d'affaires du casino.

Graphique 2 : Évolution de la CAF



Source : Comptes de gestion

8.4 Le financement des investissements

La commune, au cours de la période sous revue, a conduit une politique d'investissement soutenue, avec une dépense totale de 14,3 M€ dont 135 k€ de subventions d'équipement versées. La rénovation des thermes, du quartier du château et du gymnase, l'aménagement du parc thermal ont été les principales opérations menées, représentant 53 % des dépenses.

Tableau n° 30 : Principales opérations d'investissement 2018-2022

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Rénovation des thermes	393 504	688 497	894 917	405 725		2 382 643
Rénovation du quartier du château	25 816	161 254	1 388 662	499 738	110 303	2 185 774
Rénovation du gymnase				619 240	1 334 797	1 954 037
Aménagement du parc thermal				151 795	849 672	1 001 467
Aménagement des locaux des services techniques			193 855	148 690		342 545
Goudronnage des routes communales	52 947	268 530				321 477
Travaux sur murs divers	95 222	159 102		51 914		306 238
Travaux d'éclairage public	59 847	43 565	88 536	82 834		274 782
Étanchéité des toitures du théâtre et du casino				255 694		255 694
Travaux sur locaux "Les Jardins de La Poste"				130 620	123 943	254 562
Rénovation des façades de l'église					243 579	243 579
Aménagement de l'avenue P. Ribeyre					238 059	238 059
Aménagement du boulevard de Vernon	159 569	37 077				196 646
Casino : terrasse extérieure et travaux divers				24 875	169 611	194 485
Rampe d'accès au parking de la Volane	174 811					174 811
Rénovation de l'école maternelle	121 477					121 477
Construction de la maison de santé					117 641	117 641
Rénovation de la résidence de La Chaze	92 103					92 103
Total opérations principales	1 175 298	1 358 025	2 565 969	2 371 125	3 187 605	10 658 022
Total général investissements	1 656 482	2 241 860	3 355 697	3 181 232	3 736 637	14 171 908

Source : CRC ARA

Les dépenses d'équipement par habitant (888 € en 2021) sont très supérieures à la moyenne des communes comparables (320 €).

Malgré l'importance de son effort d'investissement, la commune n'a pas formalisé de programmation pluriannuelle de ces dépenses. La planification dans ce domaine se limite à un document de travail listant les investissements à réaliser sur les deux à trois prochaines années. La programmation opérationnelle des projets et sa déclinaison en échéancier de dépenses ne sont pas articulées avec une projection pluriannuelle du financement des investissements et de leur incidence sur la structure financière de la collectivité.

Le financement propre disponible, défini comme l'ensemble des ressources mobilisables pour investir après remboursement de l'annuité en capital de la dette et hors emprunt nouveau, a représenté, en cumul sur la période, 75,9 % des dépenses d'équipement. Ce niveau reste acceptable, bien qu'une tendance à la baisse s'observe depuis 2020 avec l'accroissement de l'effort d'investissement.

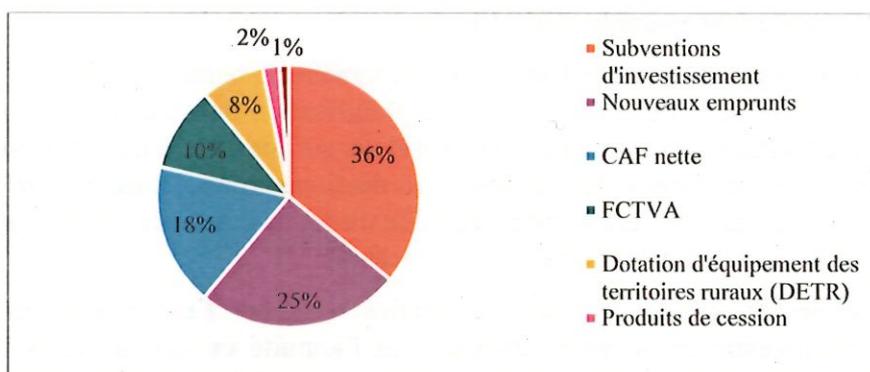
Tableau n° 31 : CAF nette et financement propre disponible

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul sur les années
CAF brute	816 705	880 245	859 160	728 797	1 248 506	4 533 413
- Annuité en capital de la dette	363 740	383 844	358 422	411 998	483 348	2 001 352
= CAF nette ou disponible (C)	452 965	496 401	500 737	316 799	765 158	2 532 060
TLE et taxe d'aménagement	61 026	35 134	30 689	23 008	14 079	163 936
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	216 611	216 185	255 971	402 914	420 372	1 512 053
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	592 436	1 081 515	1 356 071	1 302 214	820 689	5 152 926
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	58 459	16 507	301 639	365 081	360 366	1 102 051
+ Produits de cession	160 051	0	0	0	135 000	295 051
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1 088 583	1 349 341	1 944 370	2 093 217	1 750 506	8 226 017
= Financement propre disponible (C+D)	1 541 548	1 845 742	2 445 108	2 410 016	2 515 664	10 758 077
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	93,1 %	82,3 %	72,9 %	75,8 %	67,3 %	75,9 %
- Dépenses d'équipement	1 656 482	2 241 860	3 355 697	3 181 232	3 736 637	14 171 908
- Subventions d'équipement	0	2 198	30 874	25 366	76 805	135 243
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 114 934	- 398 316	- 941 463	- 796 582	- 1 297 778	- 3 549 073
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	500 000	500 000	1 300 000	1 299 925	3 599 925
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 114 934	101 684	- 441 463	503 418	2 147	50 852

Source : Comptes de gestion

Le graphique ci-après donne la répartition des sources de financement de l'investissement sur la période. Les subventions d'investissement occupent la première place (36 %). Le recours à l'emprunt a financé le quart des dépenses et contribué légèrement à légèrement à l'amélioration du fonds de roulement (51 k€).

Graphique 3 : Financement des dépenses d'investissement (2018-2022)



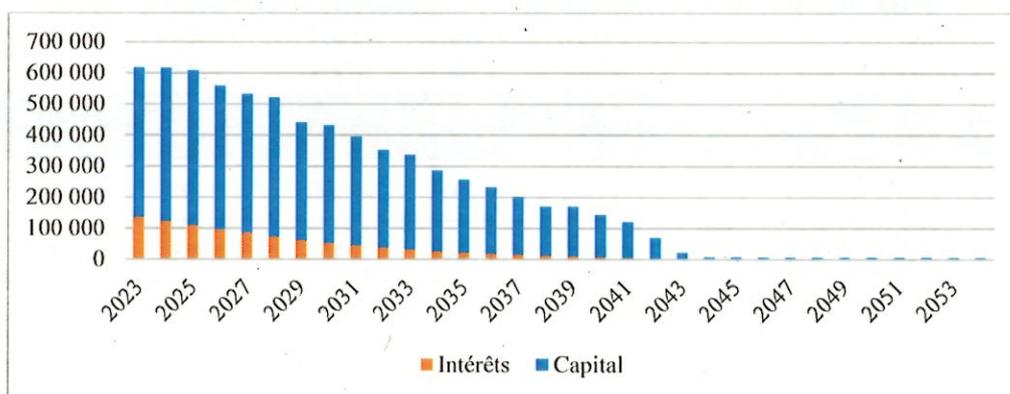
Source : Comptes de gestion

8.5 L'analyse du bilan

8.5.1 L'endettement

La commune a souscrit 3,6 M€ d'emprunts nouveaux sur la période, portant son endettement global à 6,15 M€ à fin 2022, soit une augmentation de 35,1% par rapport au 1^{er} janvier 2018. Le stock de dette communale par habitant, déjà deux fois supérieur à celui de la strate en 2021 (1 476 € contre 717 €), s'est encore accru en 2022 (1 710 €). La capacité de désendettement de la collectivité reste, certes, très en deçà du seuil d'alerte de 12 ans¹³¹ avec une moyenne de 5,5 ans sur la période. Néanmoins, la sensibilité de cette dernière à l'activité du casino doit inciter la commune à une certaine prudence pour l'avenir. Le contexte inflationniste pesant sur ses charges, ainsi que les limites de ses marges de manœuvre fiscales militent également en ce sens.

Graphique 4 : Profil d'extinction de la dette communale



Source : Commune de Vals-les-Bains

¹³¹ Seuil défini pour les communes et les EPCI à fiscalité propre par l'article 29 de la loi n° 2018-32 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

La dette de la commune, exclusivement composée de contrats à taux fixe simple, ne comporte pas d'emprunt à risque. La collectivité n'a procédé sur la période à aucune opération de remboursement anticipé ou de refinancement d'emprunt.

8.5.2 Le fonds de roulement, le besoin de fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement, excédent des ressources stables de la collectivité (capitaux propres et dettes à long terme) sur ses emplois permanents (actifs immobilisés), peut être considéré comme assurant une bonne sécurité de trésorerie lorsqu'il représente 30 à 90 jours de charges courantes. En l'espèce, bien qu'en amélioration en fin de période, il est demeuré inférieur à 20 jours. A son niveau le plus élevé, en 2021, il était 7,2 fois plus faible que la moyenne de la strate, rapporté au nombre d'habitants¹³².

Dès lors, une fois pris en compte le besoin en fonds de roulement (BFR) né du décalage entre les flux d'encaissement des recettes et de paiement des dépenses, la trésorerie nette de la collectivité s'est située très en-dessous du niveau recommandé de 30 à 90 jours de charges courantes. Elle est même devenue négative à deux reprises, en 2018 et 2020.

Tableau n° 32 : Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie

au 31 décembre en €	2018	2019	2020	2021	2022
Fonds de roulement net global	44 905	146 589	- 294 874	208 544	210 691
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	4,2	13,3	- 28,7	19,0	17,3
- Besoin en fonds de roulement global	89 072	- 40 889	- 5 600	153 455	- 65 708
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	8,3	- 3,7	- 0,6	14,0	- 5,6
=Trésorerie nette	- 44 167	187 478	- 289 274	55 089	276 399
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	- 4,1	17,1	- 28,2	5,0	23,4

Source : Comptes de gestion

Dans ces conditions, afin de disposer des liquidités suffisantes pour assurer les paiements courants, la commune a recouru chaque année à des lignes de trésorerie pour des montants élevés (0,5 à 1 M€), plutôt que d'accroître les montants souscrits dans le cadre des emprunts à long terme. Ce mode de gestion lui a permis de circonscrire les emprunts à la couverture du besoin de financement des investissements, tout en limitant les frais financiers. Cependant, l'accès à des lignes de trésorerie n'étant pas une garantie acquise, la commune gagnerait à renforcer son fonds de roulement. Dans sa réponse, la collectivité dit avoir remboursé sa dernière ligne de trésorerie en 2023 sans la renouveler du fait de la diminution des investissements stratégiques, et ne pas vouloir en faire un usage systématique.

¹³² 58 € par habitant, contre 421 € pour la strate.

8.5.3 L'analyse hors bilan

La commune a octroyé des garanties d'emprunt pour un montant total de capital restant dû d'environ 2 M€. Ces garanties concernent quasi-exclusivement des opérations de logement social réalisées par la SA d'HLM ADIS (96,8 %). Un emprunt souscrit par l'OGEC de l'école privée pour les travaux de la garderie et de la cantine est également couvert (65 k€).

Les emprunts contractés pour des opérations de logement social n'entrant pas dans le calcul des ratios prudentiels définis par l'article L. 2252-1 du CGCT, la commune respecte largement les limites réglementaires.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

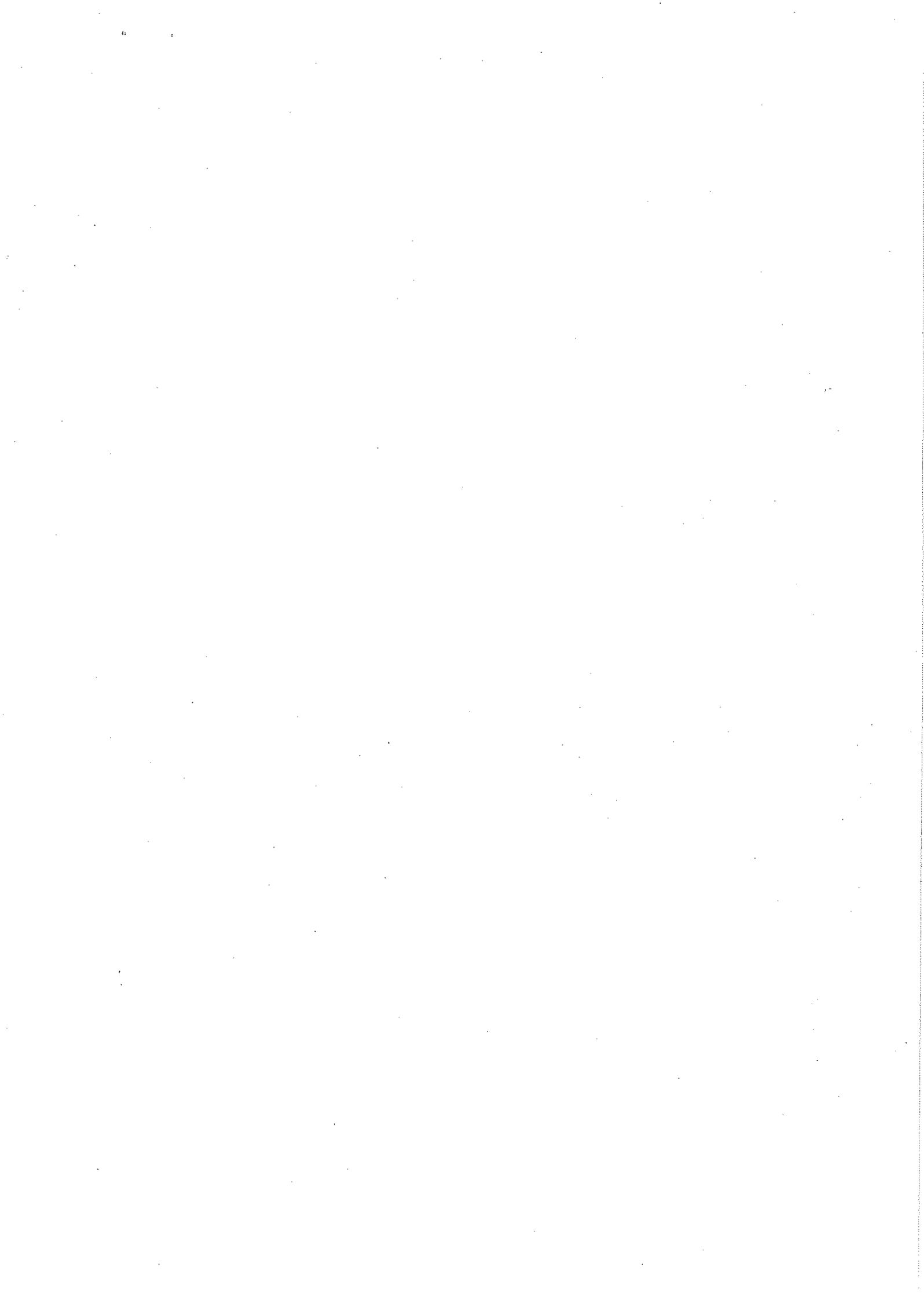
La commune a pu maintenir au cours des cinq dernières années une capacité d'autofinancement satisfaisante, qui lui a permis de mener de nombreux projets d'investissement. Sa situation financière reste néanmoins dépendante des ressources tirées de la présence du casino, qui rapprochent son potentiel fiscal de la moyenne des communes comparables. Cet atout n'est pas sans risque pour la commune, qui doit veiller à maîtriser la dynamique de son endettement, ses marges de manœuvres sur la fiscalité étant par ailleurs assez restreintes.

ANNEXE

Annexe n° 1. Tableau d'affectation du résultat.....72

Annexe n° 1. Tableau d'affectation du résultat

En €		CA 2018	CA 2019	CA 2020	CA 2021	CA 2022
Section de fonctionnement	Dépenses	4 262 743	4 282 600	4 025 527	4 261 377	4 712 494
	Recettes	4 983 329	5 072 713	4 789 949	4 898 822	5 993 562
	Résultat de fonctionnement N	720 586	790 113	764 422	637 445	1 281 068
	Report en SF (002)	-	20 586	463 346	88 360	125 805
	Résultat de fonctionnement cumulé à affecter	720 586	810 699	1 227 768	725 805	1 406 873
Section d'investissement	Dépenses	2 020 222	2 627 902	3 744 993	3 618 595	4 843 914
	Recettes	1 750 406	2 639 473	2 886 460	4 623 976	3 839 459
	Report en SI (001)	- 339 942	- 609 758	- 598 186	- 1 456 719	- 451 338
	Résultat d'investissement N	- 609 758	- 598 187	- 1 456 719	- 451 338	- 1 455 792
	RAR dépenses	1 257 400	1 485 000	1 812 300	1 053 120	1 391 700
	RAR recettes	1 531 340	1 452 071	1 455 400	1 070 980	2 233 198
	Résultat RAR	273 940	- 32 929	- 356 900	17 860	841 498
	Résultat d'investissement cumulé (RàR inclus)	- 335 818	- 631 116	- 1 813 619	- 433 478	- 614 294
Résultat cumulé	Total dépenses avec RàR	7 880 307	9 005 260	10 181 006	10 389 811	11 399 446
	Total recettes avec RàR	8 265 075	9 184 843	9 595 155	10 682 138	12 192 024
	Résultat avec RAR	384 768	179 583	- 585 851	292 327	792 578
Affectation des résultats de fonctionnement	Besoin de financement de la section d'investissement	- 335 818	- 631 116	- 1 813 619	- 433 478	- 614 294
	Résultat de fonctionnement cumulé affecté en SI (1068) en N+1	700 000	347 352	1 139 408	600 000	1 107 191
	Excédent de fonctionnement reporté	20 586	463 347	88 360	125 805	299 682





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

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr