



**COMMUNICATION
DES RAPPORTS D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
DE LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
À L'ASSEMBLÉE DÉLIBÉRANTE
COMMUNE DE ROYAT ET L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC LOCAL
DE ROYAT THERMOTONIC**

À RETOURNER DANS LES MEILLEURS DÉLAIS A LA

Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes
124, Boulevard Vivier Merle
CS 23624
69503 LYON CEDEX 03

Courriel : auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr

Nom de la collectivité territoriale, de l'établissement public ou de l'organisme :

Conformément aux dispositions des articles L. 243-6 et R. 243-14 du code des juridictions financières, le présent rapport d'observations définitives sera porté à la connaissance de l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion, qui se tiendra le :

.....

Le procès-verbal de la séance de l'assemblée délibérante au cours de laquelle il aura été procédé à la communication du rapport vous sera transmis aussitôt après celle-ci.

Fait à

Le

Le représentant légal,



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

LA STATION THERMALE DE ROYAT

(Département du Puy-de-Dôme)
Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 24 juillet 2025.

AVANT-PROPOS

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre d'une enquête régionale sur les stations thermales, au contrôle thématique simultané des comptes et de la gestion de la commune de Royat et de l'établissement public local (EPL) Royat Thermotonic¹ pour les exercices 2019 et suivants.

Le contrôle de la commune a été engagé par lettre du 21 mai 2024 adressée à M. Marcel Aledo, maire de Royat depuis 2008. Celui de l'établissement public local Royat Thermotonic a été engagé par lettre du 16 octobre 2024 adressée à M. Laurent Battut, directeur de l'établissement jusqu'au 31 juillet 2024, date de la fin de ses fonctions.

Les contrôles ont été conduits selon la procédure de contrôle coordonné donnant lieu à un seul rapport d'observations, en application de l'article R. 243-5-1 du code des juridictions financières.

Le rapport d'observations provisoires a été notifié le 28 mai 2025 à l'établissement Royat Thermotonic et à la commune. Des extraits du rapport ont également été adressés aux personnes et sociétés mises en cause.

Après avoir procédé à l'audition du maire de Royat, M. Aledo, le 24 juillet 2025, la chambre a examiné le même jour l'ensemble des réponses reçues et arrêté les observations définitives objet du rapport ci-après.

Il est précisé que le contrôle a été conduit à l'automne 2024, alors que la gestion des activités thermales et thermoludiques était encore déléguée. Le rapport ne traite donc pas des modalités de reprise de l'exploitation sous gestion communale, en janvier 2025, par l'établissement public local Royat Thermotonic, ni des conditions de sortie de la concession faisant encore l'objet de négociations à l'été 2025, en vue de la conclusion d'un protocole d'accord à acter par chacune des parties.

¹ Établissement créé par le conseil municipal de Royat au 1er janvier 2021, doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS	8
INTRODUCTION	9
La commune de Royat dans son environnement général	9
Le classement de la commune en « station de tourisme »	10
1 ROYAT ET LE THERMALISME	11
1.1 Les équipements thermaux et thermoludiques	11
1.1.1 Le centre thermal.....	12
1.1.2 Le centre thermoludique Royatonic	14
1.2 Le casino.....	15
1.3 L'offre d'hébergement	17
1.4 La relance du projet de « station de pleine santé ».....	18
2 LES MODES DE GESTION SUCCESSIFS DE L'ACTIVITE.....	20
2.1 La gestion directe puis indirecte par la commune	20
2.1.1 La crise sanitaire et la dissolution des deux régies municipales	20
2.1.2 La création d'un établissement unique doté de la personnalité morale.....	22
2.2 L'externalisation de l'activité.....	24
2.2.1 La motivation du recours à une concession de service public	24
2.2.2 La procédure du choix du concessionnaire	26
2.2.3 Le contrat et les avenants signés avec le concessionnaire	30
2.2.4 Le recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO)	36
2.2.5 L'analyse du contrat de concession et de son exécution.....	37
2.2.6 La qualité de service.....	49
2.3 La fin anticipée du contrat de concession	50
3 LA SITUATION FINANCIERE RETROSPECTIVE.....	51
3.1 La situation financière de l'activité thermale et thermoludique.....	51
3.1.1 Les résultats annuels.....	52
3.1.2 La situation bilancielle	55
3.2 La situation financière de la commune de Royat	58
3.2.1 Les produits de gestion.....	59
3.2.2 Les charges de gestion.....	61
3.2.3 Le niveau de l'autofinancement	62
3.2.4 Le financement des investissements	63
3.2.5 L'endettement consolidé	65
3.2.6 Le fonds de roulement et la trésorerie	66

4 LES ENJEUX SANITAIRES ET ENVIRONNEMENTAUX	68
4.1 L'eau.....	68
4.1.1 La qualité sanitaire de l'eau thermale	68
4.1.2 La gestion de la ressource en eau thermale	69
4.1.3 L'eau du centre thermoludique Royatonic	71
4.1.4 Les eaux de rejet.....	71
4.2 Le radon.....	71
4.3 Le volet énergétique – cas du réseau de chauffage	72
ANNEXES	75
Annexe n° 1. Panorama du thermalisme au niveau national et régional.....	76
Annexe n° 2. Principales étapes du contrat et des avenants de la concession.....	77
Annexe n° 3. Évolutions du programme d'investissement et du financement.....	78
Annexe n° 4. Prestations et équipements prévus au contrat de concession	79
Annexe n° 5. Taux apparent de rentabilité interne des investissements	80
Annexe n° 6. Résultats d'exploitation de l'activité thermale et thermoludique.....	81

SYNTHESE

Dans le cadre d'une enquête régionale sur les stations thermales, la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé au contrôle coordonné de la gestion de cette activité par la commune de Royat et de son établissement public local « Royat Thermotonic » pour les exercices 2019 et suivants. Les investigations ont porté sur les caractéristiques de la station thermale et thermoludique, la stratégie de développement portée par la commune, les modes de gestion successifs des activités, l'évolution de leur situation financière ainsi que les incidences sur les finances de la commune et, enfin, sur la prise en compte des enjeux sanitaires et environnementaux.

Un ambitieux projet de station thermale dite « de pleine santé » qui a du mal à se concrétiser

Royat, dont la renommée est historiquement liée au thermalisme, est également une commune classée « station de tourisme ». Ses thermes municipaux bénéficient des agréments en rhumatologie et pour les maladies cardio-artérielles. Un troisième agrément en phlébologie est en cours d'obtention. Des activités accessoires et annexes au nombre desquelles un centre thermoludique et un casino appartenant également à la commune, complètent l'offre de service sur Royat.

Toutefois, bien que porté depuis 2017 par la municipalité, le projet d'une station dite « de pleine santé », développant des synergies entre le thermalisme médical et les activités connexes de bien-être, de loisirs et d'hébergement, peine à se concrétiser. La station de Royat souffre en effet de plusieurs handicaps, en termes d'attractivité et de développement : vétusté des locaux ; installations et équipements des thermes ; absence d'hébergement sur place destiné aux curistes ; défaut de partenariats avec le casino et les différents acteurs locaux.

Un exercice désordonné de la compétence thermalisme et thermoludisme

En 2020, le conseil municipal de Royat a décidé de créer, avec effet au 1^{er} janvier 2021, l'établissement public local (EPL) Royat Thermotonic doté de l'autonomie financière et de la personnalité morale. Il lui a transféré la gestion et l'exploitation des deux établissements municipaux, thermal et thermoludique. De pure opportunité, cette décision visait essentiellement à pouvoir bénéficier du dispositif d'aides accordées par l'Etat dans le cadre de la crise sanitaire de la Covid 19.

Par l'effet du principe de spécialité et d'exclusivité des compétences qui lui ont été transférées à sa création, l'établissement a été de droit substitué à la commune pour l'exercice de la compétence de thermalisme et de thermoludisme. Pourtant, la commune a continué de gérer directement la compétence, dont elle s'était pourtant dessaisie sans contrainte, de par sa seule volonté. Le même désordre a affecté la gestion, budgétaire et comptable : le budget de Royat Thermotonic constituait une « coquille vide », tandis que le budget principal de la commune comptabilisait les dépenses et les recettes d'exploitation, et ses comptes continuaient de retracer l'actif et le passif afférents aux activités thermales et thermoludiques.

Mêlant les responsabilités, les flux financiers et les patrimoines, cette situation est d'autant plus critiquable qu'elle a conduit la commune à s'engager en 2021, en lieu et place de l'EPL faute de l'avoir dissous au préalable, dans un contrat de délégation conclu avec un opérateur privé (groupe CEB-Valvital).

Une concession organisant l'exploitation des établissements thermal et thermoludique au mieux des intérêts du partenaire privé

En 2021, la commune de Royat a décidé de déléguer à la Compagnie européenne des bains (groupe Valvital) la gestion et l'exploitation de son établissement thermal et de l'équipement thermoludique. D'une valeur estimée à 360 M€, le contrat de concession a été signé le 4 janvier 2021 pour une durée de 30 années. Il a pris effet au 1^{er} janvier 2022, a d'ores et déjà été amendé par quatre avenants et a finalement été abandonné au 31 décembre 2024.

La chambre note que plusieurs des modifications apportées par avenants sont susceptibles d'être qualifiées de substantielles, affectant la régularité du contrat. En particulier, la durée du contrat, qui constitue une condition essentielle de tout engagement contractuel, a été modifiée par l'effet d'une clause résolutoire stipulant qu'en l'absence d'obtention par le délégataire des financements attendus (dont 7,5 M€ de subventions publiques), le contrat serait résilié sans faute du délégataire (sauf à ce que les parties en conviennent autrement). Devant être initialement levée avant le 31 décembre 2022, la clause résolutoire s'est trouvée reconduite d'année en année, par avenants, jusqu'au 31 décembre de l'année 2024.

Une telle clause allonge la période, aménagée à titre transitoire, de mobilisation des financements par le partenaire privé. Elle permet au délégataire de différer l'engagement du programme de travaux à sa charge, aucune autorisation d'urbanisme n'ayant encore été sollicitée fin 2024 pour la réhabilitation des établissements thermaux et thermoludique, ou la construction de la résidence hôtelière. Au demeurant, le concessionnaire a veillé à ce que le délai de réalisation des travaux soit prorogé, de plein droit, en cas de retard de versement des subventions publiques attendues, se préservant ainsi de l'application des pénalités de retard prévues au traité de concession, en tout état de cause plafonnées à un montant dérisoire de 50 000 €.

La société, exploitante des thermes et de l'établissement thermoludique depuis le 1^{er} janvier 2022, en a retiré d'importants avantages économiques au détriment de la commune délégante. Cette dernière n'a en effet exigé aucune indemnité d'entrée en contrepartie de la valeur nette comptable (12 M€) des immobilisations mises à la disposition du concessionnaire et qui engendrent un chiffre d'affaires de l'ordre de 8 M€ l'an. Du reste, les immobilisations ne sont plus amorties, ni par l'exploitant, ni par la commune, ni par l'EPL. Pour mémoire, la commune a supporté seule les 2,6 M€ de déficits cumulés des deux régies municipales dissoutes fin 2020, et repris leurs dettes d'un montant de 4,3 M€, effort financier qu'un droit d'entrée acquitté par le concessionnaire aurait contribué à couvrir.

Toujours à l'avantage du groupe concessionnaire, la société exploitante a consenti en 2023 une avance de trésorerie d'un montant de 2 M€ à sa société mère (groupe CEB-Valvital), montant d'importance qui aurait pu être mobilisé pour financer le programme de travaux d'investissement (prévu au contrat) non encore engagé. Sur l'ensemble de la durée de la concession (30 années), le montant cumulé des redevances de frais de siège et de marque

bénéficiant à la société mère CEB-Valvital devait avoisiner 33 M€, quand celui de la redevance d'occupation du domaine public servie à la commune n'aurait pas dépassé 9,5 M€.

A l'évidence, de l'avis de la chambre, la commune de Royat se trouvait ainsi engagée sur le très long terme dans un contrat de concession et de conventions subséquentes signées entre la filiale exploitante des thermes et sa société-mère (qu'elle a approuvées), qui lui étaient très défavorables. Il convenait donc d'en rééquilibrer l'économie d'ensemble, pour mieux ménager l'intérêt public communal, ainsi que recommandé en cours de contrôle par la chambre.

Par délibération du 30 décembre 2024, le conseil municipal de Royat s'est prononcé contre le projet d'avenant n° 5 emportant prorogation jusqu'au 31 décembre 2025 du délai de levée de la clause résolutoire affectant le contrat de délégation. Par suite, l'EPL Royat Thermotonic a repris au 1^{er} janvier 2025 l'exploitation des activités thermale et thermoludique, dans l'attente de la signature d'un protocole de sortie de la concession devant organiser avec le groupe CEB Valvital les modalités pratiques et financières de mise à fin de la concession.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (commune) Établir le bilan des actions de la « charte de station », et soumettre à l’assemblée délibérante la stratégie thermale de la commune, déclinée en lignes d’actions opérationnelles.

Recommandation n° 2. (commune) Respecter le transfert de compétence consenti par la commune au bénéfice de son EPL Royat Thermotonic en matière thermale et thermoludique.

Recommandation n° 3. (commune) Établir l’inventaire physique des biens des centres thermal et thermoludique.

Recommandation n° 4. (EPL) Mesurer la qualité du service rendu et la satisfaction des usagers fréquentant les établissements thermal et thermoludique, par le déploiement d’indicateurs chiffrés.

Recommandation n° 5. (EPL) Exiger de l’EPL Royat Thermotonic la mise en place d’un plan d’actions opérationnel, en matière de développement durable et de préservation de l’environnement.

INTRODUCTION

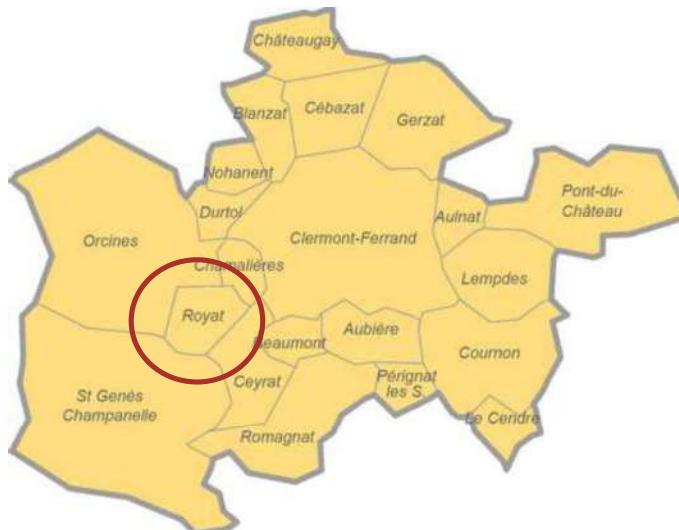
La commune de Royat dans son environnement général

Créée en 1829 par démembrement de la commune de Chamalières, Royat compte près de 4 400 habitants. La commune est partagée entre une petite zone urbanisée contiguë à Chamalières et une importante zone rurale (75 % du territoire de la commune est constitué de forêts).

D'une superficie de 6,62 km², Royat est densément peuplée (681 habitants au km²), sans évolution significative de la population totale depuis 2009, si ce n'est la fraction des plus de 60 ans qui atteignait 33 % en 2020 contre 28 % en 2009. L'activité agricole est quasi-inexistante, et l'activité industrielle peu significative : c'est le secteur des services² qui est prédominant, assurant 93 % des emplois en 2020 (données de l'INSEE).

La commune est membre de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) Clermont Auvergne Métropole, qui fédère 21 communes pour une population totale de 290 000 habitants, et détient en particulier la compétence de tourisme. A proximité immédiate de Clermont-Ferrand, Royat bénéficie de l'ensemble des services et équipements métropolitains, au nombre desquels les transports en commun.

Carte n° 1 : Royat au sein de l'EPCI Clermont Auvergne Métropole



Source : site legrandclermont.fr

² Services incluant le commerce, les transports, les services divers, l'administration publique, l'enseignement, la santé et l'action sociale.

La commune tire également bénéfice, au plan touristique, de l'inscription en juillet 2018 de la Chaîne des Puys (faille de Limagne) au patrimoine mondial de l'Unesco.

Les indicateurs de richesse font ressortir une situation locale plus favorable, comparativement aux strates départementale, régionale et nationale.

Tableau n° 1 : Indicateurs de richesse en 2021

	Royat	Clermont Auvergne Métrop.	Départ. du Puy-de-Dôme	Région Auvergne-Rhône-Alpes	France métrop.
<i>Part des ménages imposés (en %)</i>	58	54	52	54	53
<i>Revenu médian disponible par ménage (en €)</i>	27 950	23 020	23 060	23 800	23 080
<i>Taux de pauvreté (en %)</i>	10	17	14	13	15

Sources: Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-Ccmsa.

M. Marcel Aledo est maire de la commune de Royat depuis 2008 et président du conseil d'administration de l'établissement public local « Royat Thermotonic » depuis sa création, au 1^{er} janvier 2021.

Le classement de la commune en « station de tourisme »

Renommée pour ses thermes, la commune de Royat est une station qui a connu un grand succès jusqu'au milieu du 20^{ème} siècle. Elle a développé son économie locale autour du thermalisme, en partenariat avec la commune de Chamalières avec laquelle elle partage le casino, le théâtre, les parcs et jardins thermaux, ainsi que la gare de chemin de fer.

Deux niveaux de reconnaissance sanctionnent l'implication des communes dans le développement d'une politique touristique sur leur territoire.

Le premier niveau se matérialise par la qualification de « commune touristique », régie par les articles L. 133-11 et L. 133-12 du code du tourisme, délivrée par arrêté préfectoral portant effet durant une période de cinq ans. Pour ce faire, les communes candidates doivent respecter trois critères : détenir un office de tourisme classé ; organiser des animations touristiques ; disposer d'une capacité d'hébergement destinée à une population non permanente. Cette reconnaissance confère aux collectivités bénéficiaires différents avantages, au nombre desquels le signalement par un panneau de reconnaissance, la dérogation au plafonnement fixé par arrêté ministériel pour le prix de l'eau, le droit d'instituer la taxe de séjour³.

Le second niveau de reconnaissance se matérialise par le classement en « station de tourisme », organisé par les articles L. 133-13 à L. 133-16 du code du tourisme. Ce classement

³ Au cas présent, la taxe de séjour est perçue par la métropole de Clermont-Ferrand, détentrice de la compétence de tourisme ; la commune de Royat ne bénéficie d'aucun versement sur le produit de la taxe (dont 115 000€ l'an engendrés sur le territoire communal – données de 2023).

sanctionne les efforts d'une collectivité en matière de structuration de l'offre touristique, de recherche d'un niveau de qualité d'accueil, et d'exigences en termes de développement durable.

Le statut de station de tourisme a été attribué à la commune de Royat par décret du 15 juin 2014, dont il est résulté le surclassement de la commune dans la catégorie démographique supérieure (communes de 10 000 à 20 000 habitants).

Sur le territoire, la compétence de tourisme repose sur un office communautaire créé sous la forme d'une société publique locale (SPL), associant au départ Clermont Auvergne Métropole, la ville de Clermont-Ferrand, la ville de Royat, la ville de Chamalières et le département du Puy-de-Dôme, ainsi que Mond'Arverne Communauté depuis le 1^{er} janvier 2024. Les communes de Royat et de Chamalières ont conclu avec la SPL une convention pluriannuelle d'objectifs, engageant la société à promouvoir en particulier la filière de thermalisme et de bien-être, en contrepartie d'une participation financière versée par les deux communes (20 000 € par an).

1 ROYAT ET LE THERMALISME

1.1 Les équipements thermaux et thermoludiques

Thermalisme et thermoludisme

Le thermalisme⁴ est un ensemble de moyens (médicaux, hospitaliers, sociaux, etc.) mis en œuvre pour l'utilisation thérapeutique des eaux de source. Ces eaux sont agréées et classées selon leur température, leur composition minérale et leur concentration en minéraux. Aux termes de l'article R. 1322-52 du code de la santé publique, « *sont considérés comme établissements thermaux, les établissements qui utilisent [...], pour le traitement interne ou externe des malades, l'eau d'une ou plusieurs sources minérales régulièrement autorisées [...]* ». L'exploitation de l'eau fait l'objet d'une autorisation préfectorale, après instruction de l'agence régionale de santé (ARS).

Les cures thermales bénéficient d'une prise en charge par l'assurance maladie si elles sont prescrites par le médecin de l'assuré, et suivies dans une station thermale inscrite par arrêté interministériel à la nomenclature générale des actes professionnels pour une orientation thérapeutique donnée. La cure thermale conventionnée est d'une durée ordinaire de 18 jours. Des cures de plus courtes durées peuvent être réalisées, sur demande des curistes. Ne donnant pas lieu à prescription médicale, elles ne sont pas remboursées.

Le thermoludisme est un ensemble d'activités qui mettent à profit les bienfaits de l'eau thermale à des fins de loisir, de bien-être, de détente, de relaxation et/ou d'entretien physique. Contrairement aux cures thermales conventionnées, les prestations thermoludiques n'ouvrent pas droit à une prise en charge par l'assurance maladie.

⁴ Le code de la sécurité sociale expose les dispositions spécifiques au thermalisme dans ses articles L. 162-39 à L. 162-42.

La Fédération thermale et climatique française (FTCF) a conçu un outil d'analyse des profils des stations thermales françaises permettant de les classer en 12 catégories.

La station de Royat est intégrée à la typologie « I - stations dont les stratégies et trajectoires sont ancrées dans un écosystème local non thermal », pour lesquelles le thermalisme est l'élément central de l'économie des stations de cette catégorie.

Le deuxième trait caractéristique de ce type de stations tient à une offre touristique axée sur le terroir et l'authenticité de la destination : elles sont des « escapades thermales » pour les habitants des agglomérations alentours, ou pour les touristes d'une destination plus vaste. Royat s'inscrit pleinement dans cette qualification d'escapades thermales, avec 52 % de curistes conventionnés habitant en 2023 le Puy-de-Dôme⁵.

Depuis une quinzaine d'années, la commune a élargi son périmètre d'intervention historiquement centré sur le thermalisme, en le complétant d'un volet « bien-être ». Elle a ainsi ouvert en 2007 le centre thermoludique Royatonic dans le souci de renforcer son positionnement comme « station thermale de pleine santé », dans le cadre du « plan thermal » porté par la région Auvergne-Rhône-Alpes et le comité régional de développement touristique d'Auvergne⁶.

D'après les estimations de l'Observatoire national de l'économie des stations thermales (OESTh), les deux établissements thermal et thermoludique locaux auraient engendré en 2022 de l'ordre de 38 M€ de chiffres d'affaires, et quelque 278 emplois à temps plein (ETP), de manière directe et indirecte à l'échelle des communes de Royat et de Chamalières⁷.

1.1.1 Le centre thermal

A Royat, l'exploitation de l'activité thermale a longtemps été assurée par une régie municipale disposant de la seule autonomie financière, la régie municipale des eaux minérales de Royat, créée par un arrêté préfectoral du 28 décembre 1937. Le mode de gestion de l'activité a ensuite évolué pour aboutir à une externalisation désormais complète, depuis le 1^{er} janvier 2022 (voir partie 2 sur les modes de gestion).

L'établissement thermal est ouvert entre les mois d'avril à novembre de chaque année. Il est équipé, en termes d'accès et d'équipements de soins, pour accueillir les personnes porteuses d'un handicap moteur léger qui peuvent faire appel à un service de transport et d'accompagnement, durant toute leur période de cure.

Les thermes de Royat bénéficient d'agréments en rhumatologie (RH) et pour les maladies cardio-artérielles (MCA), l'établissement proposant également des cures qui associent les deux orientations. En 2023, deux tiers des cures conventionnées relevaient de la

⁵ Source : rapport d'activité 2023 des thermes de Royat – Valvital.

⁶ Devenue Auvergne-Rhône-Alpes Tourisme en 2021, agence qui assure la promotion de la région au niveau régional, national et à l'étranger.

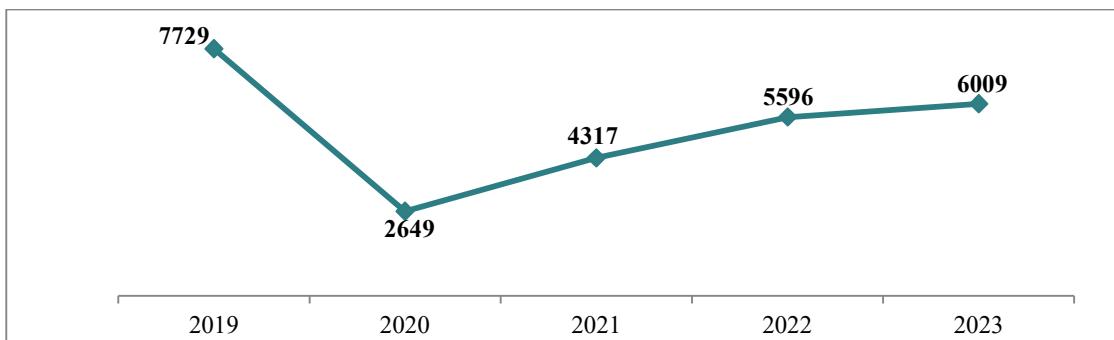
⁷ Les impacts directs de l'économie des stations thermales sont directement liés au chiffre d'affaires généré et nombre d'emplois associés aux deux établissements. Les impacts indirects traduisent un lien de dépendance économique partielle pouvant être objectivé par un contrat (par exemple les dépenses auprès des fournisseurs de l'établissement thermal) ou des dépenses traçables (par exemple la consommation des clientèles durant leur séjour dans la station). Quatre types d'impacts indirects peuvent être distingués : dépenses d'exploitation, dépenses de consommation, dépenses d'investissement et dépenses des employés de l'établissement.

rhumatologie, le tiers restant d'une double-orientation ou des maladies cardio-artérielles. Un troisième agrément en phlébologie est en cours d'obtention.

Le centre thermal de Royat utilise une eau d'une température de 34° C, issue de trois sources chaudes (Eugénie, Auraline, et Saint Mart) qui présentent des caractéristiques identiques. Il est l'un des rares à proposer un duo unique dans le traitement des maladies cardio-artérielles et des rhumatismes : l'eau et le gaz thermal. L'effet vasodilatateur du gaz thermal permet de dilater les vaisseaux sanguins et d'améliorer la circulation sanguine. Au niveau national, seulement quatre établissements français disposent de cette technique de traitement des maladies cardio-artérielles, dont les thermes de Royat.

Avec quelque 6 009 cures conventionnées en 2023, les thermes de Royat se placent au 5^{ème} rang (sur 25) des établissements thermaux de la région Auvergne-Rhône-Alpes. Nonobstant une tendance certaine à la reprise progressive, l'établissement thermal de Royat n'avait toujours pas rattrapé en 2023 le niveau de fréquentation atteint avant la crise sanitaire (7 729 curistes en 2019).

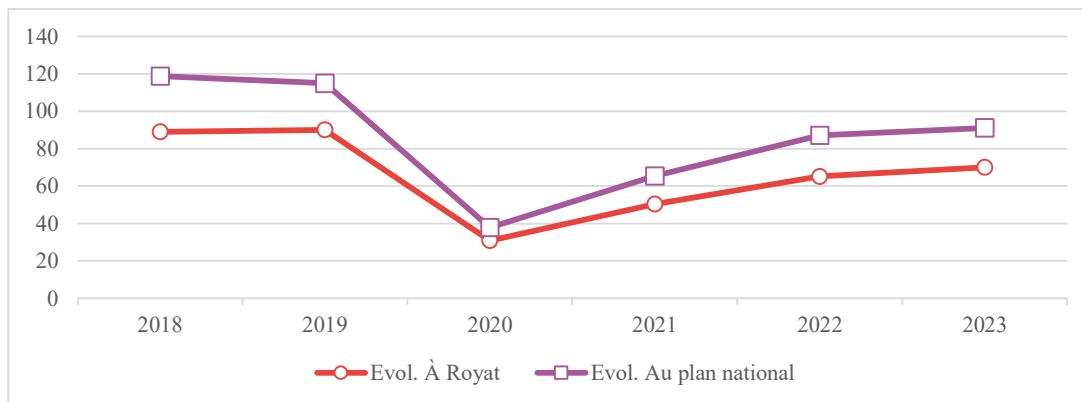
Graphique n° 1 : Fréquentation du centre thermal depuis 2019 (nbre de curistes conventionnés)



Source : Centre national des exploitants thermaux

A noter encore qu'à Royat, la reprise amorcée depuis la crise sanitaire demeure plus ténue et moins dynamique que pour l'ensemble des stations thermales nationales (cf. graphique *infra*).

Graphique n° 2 : Évolutions comparées du nombre de curistes, à Royat et pour l'ensemble des stations de (base 100 en 2006)



Source : Centre national des exploitants thermaux.

De par l'ancienneté de leur construction, et bien plus à raison de l'absence de programmes de travaux de réhabilitation régulièrement entrepris, les locaux et installations du centre thermal de Royat montrent une vétusté avérée qui nécessite une rénovation complète pour remise à niveau. Bon nombre d'immobilisations sont d'ailleurs totalement amorties (cf. tableau infra).

Tableau n° 2 : Degré d'amortissement des principales immobilisations du centre thermal (en €)

Compte d'immobilisation	Valeur brute	Amortissements	Valeur nette	Degré d'amort.
213 - Constructions	3 616 464	3 616 464	0	100 %
215 - Installations, matériels et outillage	21 556 847	18 325 827	3 231 020	85 %
218 - Autres immobilisations corporelles	2 638 196	2 251 650	386 546	85 %
TOTALISATION	27 811 507	24 193 941	3 617 566	87 %

Source : Compte de gestion 2020 de la régie des thermes (dernière situation disponible).

En la matière, à la date du contrôle sur place mené par la chambre en décembre 2024, l'exploitant de l'établissement thermal (le délégataire CEB-Valvital) n'avait pas engagé les travaux de réhabilitation lourde qu'il s'est obligé à réaliser, par l'effet du contrat de concession que lui a consenti en janvier 2021 la commune de Royat (voir partie 2 du rapport).

1.1.2 Le centre thermoludique Royatonic

Ces dernières décennies ont vu se développer une clientèle thermale de plus en plus orientée vers le « mieux-vivre ». En 2022, 94 % des établissements français proposaient des activités annexes dites de « bien-être »⁸.

⁸ Source : Observatoire national de l'économie des stations thermales (OESTh).

C'est dans ce contexte que la commune de Royat a créé le centre Royatonic en 2007, pour y proposer des prestations de « bains⁹ » et de « soins¹⁰ ». Il s'étend sur une surface de 2 400 m², dans un décor rappelant l'univers volcanique de la Chaîne des Puys. Il comporte à titre principal un grand bassin extérieur de 271 m², et un bassin intérieur de 246 m². L'eau minérale utilisée est captée depuis le forage de la « source Grotte Rouge », et présente une température de 31° C.

Hormis une fermeture technique, sur le mois de septembre, pour permettre de réaliser les opérations d'entretien, le centre Royatonic fonctionne sur une période d'ouverture annuelle ; une ouverture « nocturne » hebdomadaire est également proposée, de même que des activités à destination des bébés.

En 2023, le centre Royatonic a réalisé 187 990 entrées sur l'activité « bains ». Ce niveau demeure encore légèrement en dessous de celui observé en 2019, avec 194 976 entrées alors comptabilisées. Pour sa part, l'activité « spa » a enregistré 1 431 forfaits de soins et 12 843 soins individuels en 2023, niveau également en-deçà des chiffres relevés en 2019 faisant état de 15 227 soins.

Comparativement à l'établissement thermal, le centre thermoludique est plutôt récent, avec une mise en service intervenue en 2007. En conséquence, ses locaux, installations et équipement affichent un degré de vétusté acceptable (tableau *infra*), justifiant un programme de réhabilitation dite « légère » pour lequel les travaux n'ont toutefois pas encore débuté à l'été 2025.

Tableau n° 3 : Degré d'amortissement des principales immobilisations du centre Royatonic (en €)

<i>Compte d'immobilisation</i>	<i>Valeur brute</i>	<i>Amortissement</i>	<i>Valeur nette</i>	<i>Degré d'amort.</i>
223 - <i>Constructions reçues en affectation</i>	8 469 666	1 411 611	7 058 055	17 %
225 - <i>Installations, matériels et outillage</i>	2 388 880	955 552	1 433 328	40 %
TOTALISATION	10 858 546	2 367 163	8 491 383	22 %

Source : Compte de gestion 2020 de la régie Royatonic (dernière situation disponible).

1.2 Le casino

Les casinos dans les stations thermales

Par dérogation au principe d'interdiction des jeux d'argent et de hasard, l'article L. 321-1 du code de la sécurité intérieure permet aux communes classées stations de tourisme (cas de Royat), d'ouvrir et d'exploiter un casino. L'exploitation d'un casino s'inscrit exclusivement dans le cadre d'une délégation de service public (DSP), ainsi que réaffirmé par l'arrêté interministériel du 14 mai 2007 relatif à la réglementation des jeux dans les casinos.

⁹ Bassins intérieurs, bassins extérieurs, jacuzzi, hammams et saunas, etc.

¹⁰ Massages, soins du visage, produits cosmétiques, etc.

En 2016, les communes de Royat et de Chamalières ont conclu avec la « Société du casino municipal de Royat », affiliée au groupe Partouche, un contrat de délégation de service public d'une durée de 18 années. Ce groupe est le premier opérateur privé de France, gérant 39 casinos dont 9 implantés dans des villes thermales.

En 2023, avec un produit brut des jeux (PBJ) de 15 M€, en augmentation de 11 % par rapport à 2022, le casino de Royat se positionnait à la 65^{ème} place sur les 202 casinos que compte la France. Sa clientèle est largement clermontoise, et à hauteur de 81 % originaire du Puy-de-Dôme. L'établissement emploie 83 salariés, il a enregistré près de 179 000 entrées en 2023¹¹.

Le casino est situé dans le parc thermal des communes de Royat et de Chamalières. Les bâtiments du casino appartiennent à la commune de Royat, mais sont situés sur le territoire de la commune de Chamalières. Le contrat de délégation est non détachable du bail emphytéotique administratif signé concomitamment, en 2016 donc, emportant mise à disposition des bâtiments (comme il en va ordinairement pour les casinos). La durée des deux contrats est identique (18 années).

La commune de Royat en retire, au bénéfice du budget principal, la ressource fiscale du produit des jeux ainsi que le produit du loyer des bâtiments (ressource d'exploitation). L'impact financier de l'exploitation du casino est significatif pour la commune, les recettes afférentes ayant représenté en moyenne de l'ordre de 15 % de l'ensemble des produits de gestion de la commune (hors période de la crise sanitaire, exercices 2020 et 2021, marqués par des mesures de fermeture totale) ainsi qu'il ressort du tableau ci-après :

Tableau n° 4 : Impact du casino sur les ressources communales (en €)

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Produit des jeux</i>	778 448	557 253	445 374	960 263	996 248
+ <i>Loyer</i>	129 297	133 211	137 574	142 938	152 918
= <i>Sous-total (1)</i>	907 745	690 464	582 948	1 103 201	1 149 166
<i>Produits gestion de la commune (2)</i>	6 032 339	5 711 212	6 595 943	6 763 041	7 444 313
<i>Part du casino dans les produits (1/2)</i>	15%	12%	9%	16%	15 %

Source : Comptes de gestion et commune.

La chambre note cependant qu'aucun partenariat formalisé n'a été mis en place entre les centres thermal et thermoludique et le casino, alors que ces établissements pourraient se renforcer mutuellement. A titre d'exemple, le casino dispose d'un restaurant et organise régulièrement des animations et spectacles, susceptibles d'intéresser les curistes de l'établissement thermal ou la clientèle de l'établissement thermoludique qui se situent l'un et l'autre à proximité immédiate du casino.

Tout au contraire, il apparaît que les travaux prévisionnels de réhabilitation de l'établissement thermal ont été présentés comme « une menace » dans le rapport d'activité 2023 du casino, alors que les établissements thermal et thermoludique intègrent pour leur part l'existence d'un casino à Royat dans la communication comme élément d'attractivité.

La chambre invite la commune de Royat, en sa qualité de collectivité propriétaire des trois établissements, à inciter ses ayants-droits respectifs à se rapprocher, pour coordonner leurs

¹¹ Nombre d'entrées dans la salle des jeux.

politiques de communication et d'animation, dans une même démarche de valorisation de l'image de la station thermale.

1.3 L'offre d'hébergement

En 2023, la commune de Royat a enregistré 124 695 nuitées touristiques, dont 21 500 nuitées estimées réalisées par des curistes. Ce niveau de fréquentation est en retrait de 5 % par rapport à l'année 2019, durant laquelle avaient été enregistrées 131 423 nuitées touristiques, dont 30 000 nuitées considérées comme réalisées dans le cadre d'une cure.

La capacité, en nombre de lits disponibles par nuitée, s'est aussi légèrement tassée sur la période, reculant de 1 356 lits en 2019 à 1 309 lits pour 2023 (tableau *infra*).

Les meublés de tourisme et les places en camping¹² concentrent l'essentiel de l'offre disponible sur la commune de Royat, à hauteur de respectivement 44 % et 39 %, les quatre hôtels exploités sur la commune n'assurant pas plus de 17 % de l'offre de lits disponibles.

Royat se situe cependant à proximité immédiate de Clermont-Ferrand, qui dispose d'une offre hotelière importante. Or les deux communes sont reliées par le réseau des transports en commun, en particulier par une ligne de desserte à cadencement renforcé (ligne tram-bus B) dont le temps de trajet entre les deux centres-villes est de l'ordre d'une vingtaine de minutes¹³.

Tableau n° 5 : Évolution de la capacité d'hébergement (1 lit = 1 personne pouvant être accueillie)

Établissements en nbre de lits	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Meublés de tourisme</i>	516	509	519	528	573
<i>Campings</i>	588	588	588	588	507
<i>Hôtels</i>	241	241	241	251	225
<i>Chambres d'hôtes ou chez l'habitant</i>	11	6	6	8	4
TOTAL	1 356	1 344	1 354	1 375	1 309

Source : Direction Tourisme de Clermont Auvergne Métropole.

L'établissement thermal, qui assure des cures conventionnées sur plusieurs jours, ne dispose pas de sa propre offre d'hébergement. La construction d'une résidence hôtelière de 66 appartements, attenante à l'établissement, était prévue dans le cadre de la concession de service public consentie au groupe CEB-Valvital (voir la partie 2.2 des modes de gestion).

Pour sa part, l'établissement thermoludique a mis en place un partenariat local avec l'hôtel « princesse Flore » – classé 5 étoiles – qui lui est attenant. Un couloir relie les deux établissements ; il permet à la clientèle de l'hôtel d'accéder directement à l'espace de soins et aux autres équipements de l'établissement. L'hôtel ne dispose cependant que de 36 chambres et suites, et s'adresse à une clientèle aisée par son classement et le niveau des prix pratiqués.

¹² Camping municipal en gestion déléguée auprès de la société Huttopia.

¹³ Le réseau de transport en commun métropolitain est gratuit le samedi et le dimanche. Un ticket individuel pour un trajet entre les deux communes coutait 1,8 € TTC en décembre 2024, sachant que plusieurs offres/abonnements sont disponibles au regard notamment du nombre de trajets et/ou du revenu de chaque personne.

1.4 La relance du projet de « station de pleine santé »

Le 12 mai 2017, les maires de Royat et de Chamalières ont cosigné une « charte de station » visant à planifier la mutation des centres thermal et thermoludique vers un projet de « station thermale de pleine santé ».

« Station thermale de pleine santé »

Le concept de « station thermale de pleine santé » est au cœur de la stratégie du plan thermal de la région Auvergne-Rhône-Alpes. Il a notamment été formalisé lors des assises du thermalisme, en février 2015. Ce concept vise à faire des stations thermales de la région des destinations touristiques vouées à la pleine santé, en diversifiant les activités de vie et de séjour et en développant des synergies entre l’activité thermale médicale et les activités para-thermales de bien-être et de loisirs (hébergement, activités physiques, événements culturels, restauration, etc.). L’idée est de concevoir la station thermale comme une destination touristique à part entière, où chaque activité nécessaire au bon déroulement du séjour occupe une place dans la chaîne de valeurs.

Au cas d’espèce, l’ambition de la charte signée entre Royat et Chamalières était de : *« donner à 10 ans une vision globale de l’évolution attendue pour que Royat devienne pleinement une destination reconnue pour un thermalisme moderne et novateur ainsi qu’une destination de tourisme de pleine santé en ligne avec les attentes futures de la clientèle, en cure conventionnée ou simplement soucieuse de préserver son capital santé. »*

Pour ce faire, un plan a été élaboré autour d’actions, elles-mêmes décomposées en sous-actions :

Tableau n° 6 : Plan d’actions de la charte de station

Descriptif	Calendrier
Action 1 : Créer un conseil de station	Mai 2017
Action 2 : Faire évoluer le mode de gouvernance de la gestion des équipements thermaux et thermoludiques	Juin 2018
Action 3 : Définir une stratégie de communication commune et uniformiser la promotion de la station en proposant un code de marque partagée	Juillet 2017
Action 4 : Requalifier le quartier thermal	Juillet 2017
Action 5 : Redynamiser le commerce local	Juillet 2017

Source : Charte de station signée le 12 mai 2017.

La chambre note que seulement quelques lignes d’actions ont été engagées, au nombre desquels la création en 2018 d’un comité de pilotage ou l’évolution du mode de gouvernance et de gestion de la station. Mais pour l’essentiel, l’ambition portée par la charte de station ne s’est toujours pas pleinement concrétisée huit ans après sa signature. Au demeurant, aucun bilan de la charte n’a été dressé, privant la commune d’éléments de diagnostic et d’une démarche itérative d’amélioration.

En tout cas, il ressort des premiers constats du contrôle que les partenariats entre les établissements thermal et thermoludique d’une part, et les différents autres acteurs locaux du dynamisme économique n’ont guère été développés (hébergement, restauration, casino, etc.) alors qu’ils s’inscrivaient bien dans les objectifs de la charte.

Quant à la gouvernance et la gestion des équipements thermaux et thermoludiques, la commune a balancé entre plusieurs options sur la période récente, réagissant aux circonstances plutôt qu'à une ligne stratégique ferme, claire et cohérente. Les activités thermales ont ainsi été d'abord confiées à deux régies municipales dotées de la seule autonomie financière. Puis les régies ont été dissoutes en fin d'année 2020 en conséquence, principalement, des conditions d'octroi des aides Covid de l'État peu favorables aux services publics industriels et commerciaux gérés en régie directe. Un établissement public local, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, a alors été créé par la commune en 2021, pour reprendre l'exploitation des deux établissements. La commune a ensuite confié, en 2022, l'exploitation des activités thermale et thermoludique à un opérateur privé (appartenant au groupe CEB-Valvital), par l'effet d'un contrat de concession auquel elle a décidé de mettre fin en décembre 2024.

Il ressort de cette succession de ruptures dans le mode de gestion, sur seulement deux courtes années, que la commune de Royat n'a pas eu d'autres préoccupations que d'assurer la continuité de l'exploitation de ses établissements thermal et thermoludique, parfois pour de simples considérations financières de très court terme, sans réflexion de plus long terme sur les choix de gestion et la stratégie de développement des activités thermales qui portent l'économie locale.

En l'état, à plus de huit ans de la signature de la charte de station, le projet de « station thermale de pleine santé » n'a pas encore été décliné en actions concrètes pour ces objectifs les plus ambitieux, et à forts enjeux pour le dynamisme économique du territoire.

Recommandation n° 1. Établir le bilan des actions de la « charte de station », et soumettre à l'assemblée délibérante la stratégie thermale de la commune, déclinée en lignes d'actions opérationnelles.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Renommée pour son activité thermale, la commune de Royat est classée « station de tourisme ». Bénéficiant d'agréments en rhumatologie et maladies cardio-artérielles, son établissement thermal accueille des cures conventionnées prises en charge par la Sécurité sociale. Un troisième agrément, en phlébologie, a été sollicité. Plusieurs activités complètent l'offre de service thermale notamment un centre thermoludique et un casino, l'un et l'autre propriété de la commune. La charte de station signée en 2017 avec la commune voisine de Chamalières, visant à faire de Royat une « station thermale de pleine santé », reste encore largement à concrétiser, en ses principaux enjeux de redynamisation du commerce local, de ligne unique de communication et de promotion de la station, ou de choix de gouvernance et de modes de gestion clairement définis.

Malgré ses atouts tenant en particulier à la proximité de Clermont-Ferrand (avec une desserte rapide des centres-villes assurées par le réseau métropolitain des transports en commun), la commune n'est pas encore parvenue à inverser la tendance baissière de fréquentation de ses thermes, observée depuis plusieurs années.

2 LES MODES DE GESTION SUCCESSIFS DE L'ACTIVITE

2.1 La gestion directe puis indirecte par la commune

2.1.1 La crise sanitaire et la dissolution des deux régies municipales

Les aides Covid

Le tourisme était au nombre des secteurs d'activité les plus fortement, et les plus immédiatement touchés par la crise sanitaire. Dans ce contexte, un ensemble de mesures de soutien a été pris pour répondre à l'urgence et assurer la pérennité du secteur, dont le plan tourisme annoncé dès le mois de mai 2020. Dans ce cadre, l'État a consenti au bénéfice des établissements thermaux, de leurs salariés et des entreprises travaillant en amont et en aval, un dispositif renforcé d'aides, telles que la prise en charge à 100 % de l'activité partielle, l'exonération des charges sociales, l'extension du Fonds de solidarité, ou encore l'accès à des prêts garantis par l'État dits de « saison ».

De longue date, la commune de Royat a exploité directement son activité thermale, relevant d'un service public à caractère industriel et commercial (SPIC), ayant créé dès 1937 une régie municipale des eaux minérales.

Elle a emprunté la même voie au début du XXI^e siècle, lorsqu'il s'est agi de développer une activité thermoludique, décidant alors de créer en 2007 une seconde régie municipale, celle de Royatonic. Pour l'une et l'autre régie, la commune n'avait pas été au-delà de l'autonomie financière, sans reconnaissance de la personnalité morale.

Naturellement, les activités thermale et thermoludique municipales ont été particulièrement affectées par les fermetures et restrictions administratives imposées à partir du printemps 2020, dans le cadre des mesures nationales de lutte contre la propagation de la pandémie de la Covid 19. Les déficits d'exploitation de clôture de l'exercice 2020 ont avoisiné 1 M€ pour la régie municipale des thermes et de l'ordre de 0,7 M€ pour celle de Royatonic¹⁴.

Du fait que les deux régies étaient dépourvues de personnalité morale et directement dépendantes de la commune, elles n'ont pu bénéficier dans un premier temps des aides d'État, avant d'être éligibles à une compensation financière au titre de l'activité partielle, par l'effet de l'ordonnance n° 2020-1639 du 21 décembre 2020 ayant étendu, en particulier, le bénéfice du régime d'indemnisation de l'activité partielle aux « *régies de cure thermale* », et ce à compter du 1^{er} décembre 2020. Les deux régies municipales n'étaient pas plus éligibles en 2020 au Fonds de solidarité ; elles ont donc été évincées pour cet exercice du dispositif spécifique « coûts fixes », qui permettait de couvrir une partie des charges d'exploitation, et n'en ont bénéficié qu'à compter de l'exercice 2021.

¹⁴ Il convient cependant de noter qu'indépendamment des incidences de la crise sanitaire sur l'activité des régies municipales, l'exploitation des thermes s'est révélée déficitaire sur les deux exercices précédents la crise (-1,4 M€ en 2018 et -1,5 M€ en 2019), tandis que celle du centre thermoludique dégageait un excédent d'exploitation au cours de la même période (+0,4 M€ en 2018 et +0,6 M€ en 2019).

Le recours à l'activité partielle

Les motifs de recours à l'activité partielle sont précisés à l'article R. 5122-1 du code du travail ; ils couvrent toutes les situations pour lesquelles les entreprises connaissent des baisses d'activité, y compris celles tenant à « *la conjoncture économique* » ou à « *toute autre circonstance de caractère exceptionnel* », incluant par suite la situation très particulière de la crise sanitaire.

Par deux demandes d'autorisation préalable formulées pour la régie municipale d'exploitation des eaux minérales de Royat et pour la régie municipale d'exploitation du centre thermoludique Royatonic, la commune a demandé le placement en activité partielle de, respectivement, 14 et 53 salariés employés auprès des établissements, pour la période du 16 mars au 30 juin 2020. Le représentant de l'État y a dans une premier temps donné droit par décision du 1^{er} avril 2020 ; les régies municipales ont ainsi bénéficié d'indemnisation à hauteur de, respectivement, 50 742 € et 144 372 €.

Mais par la suite, par deux courriers des 28 et 29 juillet 2020, le représentant de l'État est revenu sur sa position, indiquant que les régies ne pouvaient finalement prétendre à une telle prise en charge dans la mesure où, pour bénéficier du régime d'indemnisation, un établissement devait entretenir avec les salariés pour lesquels il sollicitait le bénéfice de l'activité partielle des relations contractuelles régies par les dispositions du code du travail.

S'agissant des dispositifs de soutien spécifiques aux collectivités territoriales, les structures publiques non-dotées de la personnalité morale en étaient exclues, à l'exception de celles visées (expressément) à l'article 10 de l'ordonnance du n° 2020-346 du 27 mars 2020 modifiée qui n'incluaient pas alors les régies à autonomie financière gérant un service public à caractère industriel et commercial de cure thermale. Ce n'est en effet que le 24 décembre 2020 que ce dispositif de prise en charge de l'activité partielle des salariés leur a été étendu.

En conséquence, les régies municipales de Royat n'étaient pas éligibles au dispositif d'indemnisation au titre des périodes visées par les demandes initiales. Les décisions de refus/retrait du représentant de l'État impliquaient le remboursement des aides perçues, d'où l'introduction par la commune, le 2 décembre 2020, d'un recours en annulation visant les décisions préfectorales de juillet 2020.

Finalement, par courrier du 7 juin 2021, le préfet a informé le maire de Royat de son intention de ne pas mettre en recouvrement les sommes initialement versées aux deux régies municipales ; la commune s'est alors désistée de sa requête, en informant le préfet par courrier du 6 juillet 2021.

C'est dans ce contexte instable que le conseil municipal est revenu sur le statut des régies gérant les services publics municipaux des thermes et de l'activité thermoludique.

Ainsi, dans les éléments de motivation de sa délibération du 23 décembre 2020, le conseil municipal de Royat note que : « *en application des mesures prises dans le cadre de l'urgence sanitaire, les deux régies précitées, ont été contraintes par arrêté de fermer (...), que les aides d'État relatives à l'activité partielle et au prêt garanti par l'État ont été refusées par les services préfectoraux au motif que les régies non-dotées de la personnalité morale ne seraient pas susceptibles d'en bénéficier* ». L'assemblée délibérante a alors décidé de dissoudre les deux régies, pour créer un seul établissement public local - dénommé Royat Thermotonic - doté à la fois de l'autonomie financière et de la personnalité morale, chargé de la gestion et de l'exploitation des thermes et du centre thermoludique (Royatonic).

La dissolution au 31 décembre 2020 des deux budgets annexes retraçant les opérations des deux régies municipales a entraîné en 2021 un déséquilibre important du budget principal de la commune, qui a alors supporté les déficits et les dettes des budgets annexes dissous.

Par lettre du 29 avril 2021, le préfet du Puy-de-Dôme a saisi la chambre régionale des comptes sur le fondement de l'article L. 1612-5 du CGCT, au motif que le budget primitif 2021 de la commune de Royat n'avait pas été voté en équilibre réel.

Pour rétablir l'équilibre budgétaire, la commune a engagé une série de mesures, au nombre desquelles un plan de cession de biens immobiliers et la constitution de dossiers de demande d'aides exceptionnelles, l'une de 1,8 M€ au titre de l'article 26 de la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 (dotation instituée au profit des régies affectées par la crise sanitaire) et l'autre de 0,4 M€ au titre de l'article 2335-2 du CGCT (subventions exceptionnelles attribuées par arrêté ministériel à des communes dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés financières particulières). Les aides sollicitées ont été obtenues, à hauteur des montants escomptés.

2.1.2 La création d'un établissement unique doté de la personnalité morale

En considération des pertes d'exploitation subies par les deux régies municipales, et dans le contexte d'incertitude caractérisant à la fois leur réouverture pérenne et leur éligibilité aux aides de l'État, le conseil municipal de Royat a approuvé à l'unanimité¹⁵, par délibération du 2 décembre 2020, « *le principe de création d'une régie unique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière (ou établissement public local) susceptible de bénéficier à l'avenir des aides de l'État précitées* ».

Par suite, par délibération du 23 décembre 2020, le conseil municipal a acté la création de l'établissement et approuvé ses statuts :

- l'établissement public local créé est dénommé « Royat Thermotonic » ;
- le siège social de l'établissement est situé à l'hôtel de ville de Royat ;
- la mission et l'objet de l'établissement lui confient « *la gestion et l'exploitation du SPIC relatif aux activités de thermoludisme et de thermalisme* ».

L'article 1 des statuts de l'EPL Royat Thermotonic stipule que celui-ci est créé et administré conformément aux articles L. 2221-1 à L. 2221-10 et R. 2221-1 à R. 2221-62 du CGCT¹⁶.

¹⁵ A noter deux abstentions.

¹⁶ Les articles L. 2221-1 et L. 2221-3 du CGCT précisent que : « *les communes peuvent exploiter directement des services d'intérêt public à caractère industriel ou commercial* » et que « *les conseils municipaux déterminent les services dont ils se proposent d'assurer l'exploitation en régie et arrêtent les dispositions qui doivent figurer dans le règlement intérieur de ces services* ». Aux termes de l'article L. 2221-10 du CGCT : « *les régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, dénommées établissement public local, sont créées, et leur organisation administrative et financière déterminée, par délibération du conseil municipal. Elles sont administrées par un conseil d'administration et un directeur, désignés dans les mêmes conditions sur proposition du maire* ».

Au cas d'espèce, la même délibération du 23 décembre 2020 emportant création de l'établissement, a également procédé à la désignation des six membres du conseil d'administration, dont le maire de la commune, et nommé comme directeur M. Laurent Battut, directeur général des services de la commune de Royat¹⁷. Le maire de la commune, M. Marcel Aledo, a ultérieurement été élu président de l'EPL, par délibération du 7 janvier 2021 du conseil d'administration de l'établissement.

Toujours aux termes de la délibération du 23 décembre 2020, il est précisé que l'établissement public nouvellement créé : « *ne fait l'objet d'aucune dotation* », l'article 19 des statuts de l'EPL stipulant que : « *Par convention, la commune met à disposition les biens nécessaires à la gestion et l'exploitation du service public* ».

Durant la même séance du 23 décembre 2020, ayant décidé de la création de l'établissement Royat Thermotonic avec effet au 1^{er} janvier 2021, le conseil municipal a également approuvé la délégation de service public des activités thermales et thermoludiques consentie au groupe privé Compagnie européenne des bains - Valvital, et autorisé le maire à signer le contrat de délégation¹⁸.

Le principal motif d'une création d'établissement public, dans le même temps où il était décidé de confier l'activité thermale et thermoludique à un opérateur privé, ressort d'un courrier du maire en date du 22 juin 2021 adressé au représentant de l'État, précisant que « *la dissolution au 31/12/2020 des deux régies municipales (...) et leur substitution par un nouvel EPIC doté de la personnalité morale (...) nous permet de bénéficier de l'activité partielle* ».

Or l'ordonnance n° 2020-1639 du 21 décembre 2020 avait élargi, en son article premier, le dispositif d'activité partielle aux régies de cure thermale non dotées de la personnalité morale. La création d'un établissement public dédié, à compter du 1^{er} janvier 2021, ne s'imposait donc plus pour être éligible au dispositif de prise en charge de l'activité partielle.

De fait, l'établissement Royat Thermotonic était très lié, et son existence même conditionnée, au déploiement de la gestion délégée, par l'effet du contrat de délégation de service public signé le 4 janvier 2021 avec le groupe CEB-Valvital (cf. ci-après). Jusqu'en 2024, le budget de l'EPL était alimenté par la commune, et n'avait d'utilité qu'aussi longtemps que plusieurs clauses du contrat de délégation n'étaient pas encore levées. Fin 2024, les comptes de l'EPL faisaient ainsi état d'un déficit reporté de 0,6 M€¹⁹, et d'une ligne de trésorerie non soldée de 170 000 €²⁰ (qu'il conviendra d'apurer). La donne a été sensiblement modifiée, avec la fin de la concession intervenue au 31 décembre 2024 et la reprise sous gestion communale des activités thermales et thermoludiques, dont l'exploitation a été de nouveau confiée à l'établissement public à compter du 1^{er} janvier 2025.

¹⁷ Il a été mis fin aux fonctions de M. Battut en tant que directeur de l'EPL à compter du 1^{er} août 2024.

¹⁸ Compagnie Européenne des Bains (CEB) dont le nom commercial est Valvital, deuxième groupe thermal français avec 15 établissements thermaux et 6 résidences hôtelières. Sur son site internet, le groupe indique en 2024 employer 560 salariés pour un chiffre d'affaires global de 39 M€.

¹⁹ Montant du solde débiteur du compte 119 de l'EPL « report à nouveau débiteur ».

²⁰ Montant du solde créditeur du compte 51931 de l'EPL « lignes de crédit de trésorerie ».

2.2 L'externalisation de l'activité

La concession (délégation) de service public

La concession s'est substituée, en terminologie générale, à celle de délégation de service public, par l'effet de la transposition en droit interne (par l'ordonnance du 29 janvier 2016) de la directive 2014/24/UE du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics. Les concessions se distinguent des marchés publics par l'existence d'un risque d'exploitation assuré par le concessionnaire.

L'article L. 1121-1 du code de la commande publique pose le principe que : « *Un contrat de concession est un contrat par lequel une ou plusieurs autorités concédantes soumises au présent code confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix. La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement théorique ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, qu'il a supportés.*

 »

L'article L. 3 du code de la commande publique dispose : « *Les acheteurs et les autorités concédantes respectent le principe d'égalité de traitement des candidats à l'attribution d'un contrat de la commande publique. Ils mettent en œuvre les principes de liberté d'accès et de transparence des procédures, dans les conditions définies dans le présent code. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics.*

 »

2.2.1 La motivation du recours à une concession de service public

En septembre 2016, la région Auvergne-Rhône-Alpes a organisé des « assises du tourisme ». A cette occasion, un premier plan thermal régional couvrant la période 2016-2020 a été annoncé. L'appel à projets visait à soutenir le développement des stations thermales de la région pour faire de la région Auvergne-Rhône-Alpes la première région européenne du thermalisme.

Plusieurs communes de la région se sont saisies de cette politique régionale pour moderniser et développer leur offre thermale : ainsi de la commune de Royat qui, par une délibération du 28 septembre 2016, a autorisé le maire à entreprendre toutes réflexions et actions utiles pour comparer les modes de gestion possibles, et préparer un projet permettant de moderniser l'offre thermale de la commune en y intégrant des services complémentaires de bien-être, d'hébergement et de loisirs.

Depuis lors, l'exploitation directe en régie des activités thermales et thermoludiques s'est soldée par d'importants déficits d'exploitation²¹, à l'origine du déséquilibre du budget primitif pour l'exercice 2021.

L'option de confier à un opérateur privé spécialisé, développant son activité dans le secteur économique du thermalisme, la gestion et l'exploitation des activités thermales et thermoludiques de la commune, tout en les développant et modernisant, est alors apparue comme la plus adaptée à la situation.

S'agissant des délégations de service public, l'article L. 1411-4 du code général des collectivités territoriales dispose que : « *Les assemblées délibérantes des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics se prononcent sur le principe de toute délégation de service public local après avoir recueilli l'avis de la commission consultative des services publics locaux prévue à l'article L. 1413-1. Elles statuent au vu d'un rapport présentant le document contenant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire.* »

La commission consultative des services publics locaux (CCSPL)

Aux termes de l'article L. 1413-1 du CGCT : « *[...] les communes de plus de 10 000 habitants, [...] créent une commission consultative des services publics locaux pour l'ensemble des services publics qu'ils confient à un tiers par convention de délégation de service public. [...] Elle est consultée pour avis par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant sur : 1° Tout projet de délégation de service public, avant que l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant se prononce [...]* ».

Au cas d'espèce, le conseil municipal de Royat s'est effectivement prononcé lors de sa séance du 30 avril 2019 sur le principe de la délégation de service public des activités thermales et thermoludiques, au vu d'un rapport circonstancié du maire. Mais il n'a pu bénéficier, en complément, de l'apport de l'avis préalable de la commission consultative des services publics²² (CCSPL), qui n'a pas été sollicitée²³.

Au regard de la jurisprudence administrative, l'absence de saisine préalable de la CCSPL constitue un vice de procédure de nature à justifier, sous l'appréciation souveraine du juge, l'annulation de la délibération ayant décidé de retenir la concession comme mode de gestion du service public. Or cette délibération de principe conditionne le lancement de la procédure de passation d'un contrat de concession de service public.

La chambre remarque encore que le rapport circonstancié du maire, sur la base duquel l'assemblée délibérante a été appelée à se prononcer, n'a pas étudié l'option d'une mise en concession dissociée des deux activités, pour le centre thermal à vocation médicale d'une part,

²¹ Soit : -1,4 M€ de déficits d'exploitation reportés en 2019 et -1,5 M€ au titre de 2020 pour l'ex-régie des thermes, puis du fait de la crise sanitaire : -1 M€ de résultat annuel d'exploitation en 2020 pour cette même ex-régie et -0,7 M€ de résultat annuel d'exploitation pour l'ex-régie du centre thermoludique.

²² La commune de Royat étant surclassée dans la tranche des communes entre 10 000 et 20 000 habitants, elle était tenue par l'avis de cette commission obligatoire pour les communes de plus de 10 000 habitants.

²³ En ce qui le concerne, le comité technique paritaire aurait été consulté le 11 avril 2019 conformément à l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Toutefois, le compte rendu ou procès-verbal actant cette consultation n'a pas été produit à la chambre.

et pour le centre thermoludique à vocation de loisirs et bien-être d'autre part, et ce alors que les équipements sont distincts et n'utilisent pas les mêmes sources d'eau thermale.

2.2.2 La procédure du choix du concessionnaire

2.2.2.1 L'avis de concession

La commune de Royat a suivi une procédure formalisée, qui s'imposait dès lors que la valeur estimée du contrat de concession dépassait largement le seuil européen de 5,5 M€ HT (alors en vigueur).

Conformément à l'article R. 3122-2 du code de la commande publique, l'avis de concession a été publié au JOUE²⁴ le 24 juin 2019, ainsi que sur plusieurs autres supports, dont le site internet « e-marchespublics.com » et une revue spécialisée dans le thermalisme. Les candidats ont bénéficié d'un délai contenu à un mois, soit jusqu'au 25 juillet 2019, pour formuler une offre.

Le délai consenti respectait, certes, le délai légal minimal de 30 jours prévu à l'article R. 3123-14 du code de la commande publique. Mais il était cependant de fait extrêmement court, en considération de la période estivale et du domaine spécifique d'activité, pour permettre de recueillir un nombre suffisant de candidatures au regard de la valeur estimée du contrat de concession (soit 160 M€ HT) et de sa durée prévisionnelle initialement fixée à 20 années.

La description de la concession telle que publiée dans l'avis de concession indique : « *Exploitation de l'établissement thermal et du Centre thermoludique Royatonic, développement des activités de ces équipements, requalification des installations et réalisation d'un programme d'investissement.* »

Ainsi, la concession s'étend à deux volets : d'une part, l'exploitation des deux services municipaux (thermal et thermoludique) ; d'autre part, la réalisation de travaux (rénovation lourde des thermes, rénovation légère du centre thermoludique et construction d'une résidence hôtelière). Les sources d'eau thermale - qui appartiennent à la commune - sont exclues du périmètre de la concession (voir §4.1 du présent rapport), ce qui permet à la collectivité de conserver la maîtrise de la ressource.

La chambre note qu'aux termes de l'article L. 1121-3 du code de la commande publique, « *un contrat de concession de services a pour objet la gestion d'un service. Il peut consister à concéder la gestion d'un service public. Le concessionnaire peut être chargé de construire un ouvrage ou d'acquérir des biens nécessaires au service* », l'article L. 1121-4 du même code précisant : « *un contrat de concession portant sur des travaux et des services est une concession de travaux si son objet principal est de réaliser des travaux.* »

Au cas présent, la commune de Royat s'est clairement inscrite dans une concession de services, avec une part prépondérante des services concédés, estimée à 160 M€. Elle n'a pas,

²⁴ Journal officiel de l'Union européenne.

en revanche, mentionné dans son avis et appel à candidatures l'importance de la part prévue pour les travaux d'investissement inclus dans le périmètre de la concession²⁵.

2.2.2.2 Les candidatures reçues

Trois candidats ont répondu à l'avis de concession dans le délai d'un mois (pas de candidatures hors délai) : le groupe Valvital, le groupe France thermes et la SARL Doctegestio. Le 2 septembre 2019, ils ont tous les trois été admis par la commission de délégation de service public (CDSP) à présenter une offre.

Pour ce faire, il leur a été laissé un nouveau délai de deux mois, soit jusqu'au 20 décembre 2019, à compter de la mise en ligne du dossier de la consultation (le 21 octobre 2019).

Ici encore, la chambre relève que la commune s'est calée sur le délai légal minimal de deux mois, très court au regard de la lourdeur et de la complexité technico-financière du dossier de réponse exigé des candidats²⁶. En contrignant le délai de réponse au plus juste réglementairement, la commune de Royat n'a pas favorisé le travail d'analyse et de documentation préalable à la formulation de candidatures sérieuses ; elle s'est ainsi privée, en particulier, de celle du groupe France thermes (voir ci-dessous) qui lui aurait permis d'organiser une mise en compétition, *a minima*, entre deux opérateurs spécialisés et de retenir la meilleure des deux offres reçues.

De surcroit, la chambre observe que le règlement de consultation mis à disposition des trois candidats, le 21 octobre 2019, a modifié deux paramètres essentiels (susceptibles d'être considérés comme substantiels par le juge du contrat) annoncés dans l'avis de concession publié au JOUE le 24 juin 2019 : d'une part, la valeur du contrat de concession a été portée de 160 M€ HT à 200 M€ HT ; d'autre part, la durée prévisionnelle a été allongée de 20 années à 25 années. De telles modifications affectent directement l'économie générale de la concession ; elles justifiaient donc de procéder à un avis de concession rectificatif, avec prolongation du délai initial de réponse (un mois) accordé aux candidats potentiels. Les modifications n'ont pas été présentées, au surplus, ni à la commission de délégation de service public ni au conseil municipal.

Pour finir, deux des trois candidats sont allés jusqu'au terme de la procédure de candidature. Par courrier du 19 décembre 2019, le 3^{ème} candidat - en l'occurrence le groupe France thermes – a fait part des raisons l'ayant conduit à ne pas formuler d'offre : « (...) *les délais de réponse ne nous ont pas apparus compatibles avec le montage d'un programme destiné à satisfaire votre ambition ni à proposer un projet de développement pour la Ville de Royat tel que nous aurions pu l'envisager dans d'autres circonstances temporelles et*

²⁵ La valeur estimée du volet « gestion de service » a bien été déterminée dans le respect de l'article R. 3121-1 du code de la commande publique qui retient le chiffre d'affaires total hors taxes du concessionnaire pendant la durée du contrat. Au cas d'espèce : 160 M€ HT / 20 années = 8 M€, ce qui correspond bien au chiffre d'affaires HT annuel moyen réalisé par les deux ex-régies municipales sur la période 2015-2020.

²⁶ Entre autres pièces, les candidats devaient renseigner neuf notices relatives au contrat : notice 1 : volet social – personnel (et deux projets de règlement intérieur) ; notice 2 : programme des investissements ; notice 3 : programme d'entretien des ouvrages ; notice 4 : plan de communication ; notice 5 : programme de développement des activités thermales ; notice 6 : programme de développement des activités de bien-être ; notice 7 : redevances ; notice 8 : garanties et cautionnement ; notice 9 : projet de rapport sur la qualité du service.

organisationnelles. C'est donc avec regret que le Groupe France Thermes ne déposera pas de réponse à l'issue de ce concours (...).

2.2.2.3 L'analyse des offres et la sélection du concessionnaire

Par la suite, conformément aux dispositions de l'article L. 1411-5 du CGCT, la commission de délégation de service public (CDSP) s'est réunie le 22 janvier 2020 et a procédé à l'ouverture et à l'analyse des plis reçus (deux dossiers de candidatures).

La commission de délégation de service public (CDSP)

Aux termes des articles L. 1411-5 et L. 1411-6 du CGCT : « *Une commission [de délégation de service public] analyse les dossiers de candidature et dresse la liste des candidats admis à présenter une offre après examen [...]. Au vu de l'avis de la commission, l'autorité habilitée à signer la convention de délégation de service public peut organiser librement une négociation avec un ou plusieurs soumissionnaires dans les conditions prévues par l'article L. 3124-1 du code de la commande publique* ». / « *Tout projet d'avenant à une convention de délégation de service public entraînant une augmentation du montant global supérieure à 5 % est soumis pour avis à la commission* ».

Le rapport d'analyse des offres évoque la « *vacuité relative* » de la première offre formulée par la SARL Doctegestio²⁷, en ce qu'elle était incomplète et évasive au regard des informations demandées par la commune : non production ou renseignement de plusieurs annexes demandées au cahier des charges ; réponses « *ajustables* » renvoyées à la période post-signature du contrat de délégation.

En revanche, l'offre du groupe CEB-Valvital a été jugée « *crédible et professionnelle* », répondant aux différents attendus du règlement de la consultation. Entre autres, le dossier technique « *est précis, détaillé, et montre la maîtrise professionnelle requise* » selon les termes du rapport d'analyse.

Après présentation du rapport d'analyse des offres, étayé du rapport rendu par le cabinet conseil de la commune, la commission a écarté l'offre du candidat Doctegestio et a rendu un avis favorable pour l'ouverture de négociations avec le groupe CEB-Valvital, conformément aux dispositions de l'article L. 1411-5 du CGCT.

Dans ce cadre, selon l'article L. 3124-1 du code de la commande publique : « *Lorsque l'autorité concédante recourt à la négociation pour attribuer le contrat de concession, elle organise librement la négociation (...). La négociation ne peut porter sur l'objet de la concession, les critères d'attribution ou les conditions et caractéristiques minimales indiquées dans les documents de la consultation* ».

Au cas d'espèce, les négociations se sont poursuivies de janvier à novembre 2020, ayant été suspendues durant les périodes de confinement liées à la crise de la Covid-19. Le président

²⁷ La SARL transformée en 2020 en société anonyme a pour activité : « toute prise d'intérêt directe ou indirecte, dans toutes structures juridiques de droit privé existantes ou à constituer, sous quelque forme que ce soit, ayant pour activités toutes opérations commerciales, de services, civiles, industrielles, immobilières, agricoles, financières ou autres qu'elle contrôle ou sur lesquelles elle exerce une influence notable en participant activement à la définition de leurs objectifs et à la conduite de leur politique ». Récemment, elle a été placée en redressement judiciaire le 7 mars 2024 par un jugement du Tribunal de commerce de Bobigny (source : <https://www.pappers.fr/>).

directeur général du groupe CEB-Valvital s'est régulièrement déplacé à Royat, accompagné de ses collaborateurs.

Dans son rapport final présenté au conseil municipal, le maire de Royat a précisé que la négociation avait abouti à « *une offre finale améliorée et tout à fait satisfaisante au regard des critères énoncés* ».

S'il y avait bien des critères d'appréciation (au nombre de quatre) et un principe de pondération, la chambre remarque qu'en leur contenu, les critères retenus étaient peu précis – et contraignants - en l'absence de grille d'analyse plus fine et de hiérarchisation de chacun des éléments de décomposition des quatre critères.

Les critères d'analyse de l'offre

Volet technique (pondération de 45 %) :

- Modalités d'exploitation et de gestion des activités thermales et thermoludiques ;
- Conception, destination, modalités et mise en œuvre du programme d'investissements.

Volet financier (pondération de 30 %) :

- Cohérence et structure du compte d'exploitation prévisionnel et des charges d'exploitation ;
- Redevances versées au délégant ;
- Plan de financement des investissements ;
- Garanties financières et bancaires.

Volet social et personnel (pondération de 15 %) :

- Qualité des actions envisagées pour accompagner le personnel lors du transfert ;
- Politique sociale ;
- Règlement intérieur.

Volet qualité environnementale (pondération de 10 %) :

- Actions envisagées en matière d'économie d'énergie et qualité environnementale ;
- Développement durable ;
- Actions envisagées pour la valorisation des calories de la ressource thermale.

Par délibération du 23 décembre 2020 (lors de la même séance ayant décidé de la création de l'établissement public) et dans le respect des dispositions de l'article L. 1411-7 du CGCT²⁸, le conseil municipal de Royat a autorisé le maire à signer le contrat de délégation de service public (DSP) avec le groupe Valvital, délibération adoptée à l'unanimité des votes exprimés (trois abstentions ayant été enregistrées).

Au vu des termes du contrat de concession, la chambre constate une évolution significative du montant et de la durée de la concession, entre l'avis de concession, le règlement de la consultation et finalement le projet de contrat issu de la phase de négociation soumis à la validation du conseil municipal :

²⁸ Article L. 1411-7 du CGCT : « *Deux mois au moins après la saisine de la commission prévue à l'article L. 1411-5, l'assemblée délibérante se prononce sur le choix du délégataire et la convention de délégation de service public. Les documents sur lesquels se prononce l'assemblée délibérante doivent lui être transmis quinze jours au moins avant sa délibération.* »

Tableau n° 7 : Évolution du montant et de la durée de la concession

Phase	Date	Montant	Durée
Avis de concession	24 juin 2019	160 M€ HT	20 années
Règlement de consultation	21 octobre 2019	200 M€ HT	25 années
<i>Projet de contrat soumis au conseil municipal</i>	23 décembre 2020	360 M€ HT*	30 années

Source : d'après les pièces de procédure.

*Le montant du contrat est issu de la totalisation des chiffres d'affaires hors taxes sur la durée de la concession tels que stipulés au compte d'exploitation prévisionnel du délégataire.

La chambre observe que le montant final du contrat de concession attribué, soit 360 M€, est supérieur de 125 % au montant indiqué à l'avis de concession (160 M€), et de 80 % encore au regard du montant révisé porté au règlement de la consultation.

Or l'article R. 3121-4 alinéa 2 du code de la commande publique précise que : « *Lorsque la valeur du contrat de concession au moment de l'attribution est supérieure de plus de 20 % à sa valeur précédemment estimée et qu'elle excède alors le seuil européen qui figure dans l'avis annexé au présent code, une nouvelle procédure de passation est mise en œuvre si les règles procédurales applicables aux contrats dont la valeur excède ce seuil n'ont pas été respectées.* »

Pour la chambre, la mise en œuvre d'une nouvelle procédure de passation se justifiait à double titre :

- d'abord au regard de l'article R. 3121-4 du code de la commande publique : du fait de l'absence de consultation et d'avis préalable rendu par la commission consultative des services publics (CCSPL), ce qui constitue un non-respect des règles procédurales ;
- ensuite au regard de l'article L. 3124-1 du même code : du fait de la modification sensible des conditions et caractéristiques essentielles de la concession, devant être a minima indiquées dans les documents de la consultation (durée et montant du contrat).

De surcroît, il ne ressort pas des pièces présentées lors de cette séance du 23 décembre 2020 que le conseil municipal de Royat ait bénéficié d'une information complète sur l'évolution du montant de la concession, au moment d'approuver le projet de contrat qui lui a été soumis. Et ce d'autant plus que le montant final de 360 M€ ne procède pas de la lecture directe des clauses du projet de contrat, mais d'une sommation - réalisée par la chambre - des montants annuels de chiffres d'affaires figurant en annexe dudit projet, dans le compte d'exploitation prévisionnel du délégataire.

2.2.3 Le contrat et les avenants signés avec le concessionnaire

Les observations ci-après ressortent du dispositif contractuel en vigueur jusqu'au terme du contrôle, fin décembre 2024. L'analyse des termes du traité de concession, ainsi que du contenu et de l'apport des avenants qui y ont été apportés successivement, conclut à une économie générale de la délégation allant à l'avantage croissant du groupe concessionnaire. Si les développements traitent d'un cadre conventionnel d'exploitation auquel il a été mis fin prématurément, après seulement trois exercices d'application quand la durée en était originellement prévue pour 30 ans, l'acuité des analyses et la pertinence des réserves formulées par la chambre, non informée de la rupture du contrat avant les réponses apportées lors de la

phase contradictoire du contrôle, s'en trouvent confirmées et confortées a posteriori par un même diagnostic d'ensemble partagé par la commune, l'ayant conduite à rompre le traité de concession en s'appropriant la clause résolutoire introduite à l'initiative du groupe concessionnaire.

Lors du contrôle de la chambre mené courant 2024, le contrat de concession avait déjà été modifié par quatre avenants. Tous ont fait l'objet d'un vote²⁹ du conseil municipal, précédé d'un avis de la commission de délégation de service public. La chronologie et les principales dispositions de chaque acte sont retracées en annexe n° 2 au présent rapport.

2.2.3.1 Le contrat

Le 4 janvier 2021, la commune de Royat et la Compagnie européenne des bains – société holding du groupe Valvital - ont signé un contrat de concession d'une durée de 30 années, soit 10 années de plus que ce qui était prévu initialement dans l'avis de concession³⁰. Dans ce cadre, il est expressément convenu entre les parties que la durée du contrat doit comprendre au minimum 25 exercices pleins, à compter de la date de réception des travaux de réhabilitation de l'établissement thermal.

La concession est réputée consentie aux risques d'exploitation du délégataire dont la rémunération est constituée des « *recettes perçues auprès des curistes, et de toute autre clientèle fréquentant l'établissement thermal et celles perçues auprès des clients fréquentant Royatonic* »³¹.

Les missions confiées au délégataire en tant que maître d'ouvrage portent sur l'exploitation, la gestion et le développement de l'établissement thermal et du centre thermoludique Royatonic (art. 2) :

- la réhabilitation de l'établissement thermal (annexe A5.A planning et descriptif des travaux de réhabilitation de l'établissement thermal) ;
- la réhabilitation légère du centre thermoludique (annexe A5.B planning et descriptif des travaux de réhabilitation légère de Royatonic) ;
- le développement d'une offre d'hébergement intégrée à l'établissement thermal de type résidence hôtelière, et d'une offre de restauration confiée à un prestataire ;
- La réalisation des démarches en vue de l'obtention d'un agrément phlébologie (cf. encadré ci-après).

Pour ce faire, le contrat a prévu expressément, outre le transfert des personnels des établissements au délégataire (art. 10), la création de deux sociétés :

²⁹ Délibérations successives des 23 décembre 2020 (contrat), 17 novembre 2021 (avenant n°1), 2 juin 2022 (avenant n°2), 7 décembre 2022 (avenant n°3) et 13 décembre 2023 (avenant n°4).

³⁰ L'avis d'attribution a été publié le 15 janvier 2021 sur plus d'un support de publicité, dont le bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP).

³¹ S'agissant des thermes, le concessionnaire applique les tarifs des activités de soins conventionnés dans le cadre arrêté par la convention nationale du thermalisme avec les organismes de sécurité sociale et les régimes complémentaires. Les autres tarifs sont libres sous réserve du respect du principe d'égalité des usagers du service public. Ils sont fixés en accord avec la commune (commission thermale).

- 1) une société dédiée à l'exploitation (SAS Thermes de Royat³²) qui se substitue au délégataire (Compagnie européenne des bains-Valvital) dans tous ses droits et obligations ;
- 2) une société sous-traitante du délégataire dédiée à l'immobilier³³, qui portera le financement et la maîtrise d'ouvrage des travaux de réhabilitation et de construction (résidence hôtelière) prévus.

Les délais d'exécution des travaux de réhabilitation figurent au contrat. Les délais relatifs à la réhabilitation de Royatonic sont communiqués à seul titre indicatif ; en revanche, ceux concernant l'établissement thermal s'imposent au délégataire, avec une échéance fixée au milieu de l'année 2025. Des prorogations de délai sont autorisées, dans le « *cas de causes légitimes* » énumérées au contrat.

La date de prise d'effet du contrat était fixée au 2 avril 2021, sous la réserve de la levée de deux conditions suspensives (article 4) :

- la purge des délais et voies de recours à l'encontre du contrat de concession ;
- l'obtention des financements nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris les subventions, tels que visés dans la notice « n° 11 – Données financières » du contrat, étant précisé que la répartition des financements est prévisionnelle et pourra être différente in fine³⁴.

La première condition suspensive a été levée dès la fin du premier trimestre 2021, le contrat n'ayant pas fait l'objet de recours dans les deux mois qui ont suivi la publication de l'avis d'attribution (le 15 janvier 2021). En revanche, la seconde condition suspensive n'ayant pas été levée, elle a été transformée en condition résolutoire par l'avenant n° 1 (cf. *infra*).

2.2.3.2 Les avenants au contrat de concession

L'avenant n° 1 au contrat a été signé le 17 novembre 2021. Il emporte l'exploitation effective du service par le délégataire, à compter du 1^{er} janvier 2022, substituant en lieu et place de la 2^{ème} condition suspensive, une condition résolutoire qui prévoit qu'en l'absence d'obtention par le délégataire au 31 décembre 2022 des financements nécessaires (dont les subventions publiques) tels que visés à la notice n° 11 « données financières » du contrat (7,5 M€), le contrat sera résilié sans faute du délégataire, sauf à ce que les parties en conviennent autrement.

Autre apport d'importance, le même avenant supprime le 2^{ème} paragraphe de l'article 2 du contrat (objet du contrat), désignant le délégataire comme maître d'ouvrage pour l'obtention de l'agrément phlébologie (cf. encadré ci-après).

³² Société par actions simplifiée au capital de 10 000 € détenue à 100 % par la Compagnie européenne des bains (CEB) ayant pour nom commercial Valvital. Son siège social est fixé au 1, place Allard, 63130 Royat.

³³ Société par actions simplifiée dénommée « Foncière des thermes de Royat », immatriculée à Chambéry le 15 décembre 2021, son siège social se situe à Aix-les-Bains. Elle est dotée d'un capital social de 1 000 € détenu à 50 % par la société BCR (détenue majoritairement par le président fondateur du groupe Valvital - CEB) et à 50 % par la Caisse des Dépôts et Consignations.

³⁴ La notice « n° 11 -Données financières » du contrat a prévu un financement total de 29,2 M€ (100 %) réparti comme suit : 14,8 M€ de dettes bancaires (51%) + 4,5 M€ de subventions publiques d'investissement (15 %) + 9,4 M€ de dettes subordonnées (32 %) + 0,5 M€ de capital social (2 %).

Maîtrise d'ouvrage de la recherche clinique pour l'agrément en phlébologie

Subvention départementale au titre de l'étude clinique :

En mars 2016, le département du Puy-de-Dôme avait attribué à la commune de Royat une subvention conditionnelle de 367 250 € « *au titre de la modernisation du centre thermoludique Royatonic* » ; cette subvention est devenue caduque faute d'exécution des travaux. En décembre 2021, le maire de Royat a demandé au président du conseil départemental la « *réorientation* » de ladite subvention vers la réalisation d'une étude clinique pour l'obtention d'un agrément en phlébologie³⁵. L'assemblée départementale, réunie le 5 juillet 2022, a considéré que cette démarche « *s'inscrivait pleinement dans le cadre du Plan Tourisme 2020-2024 départemental* », et a décidé d'accorder une subvention de 344 021 €, soit à hauteur de 80 % du montant total du marché relatif à l'étude clinique phlébologie passé par la commune (430 027 € TTC), dès lors que celle-ci avait la qualité de maître d'ouvrage (article L. 1111-4 du CGCT³⁶).

Attribution du marché public d'étude phlébologie au groupement du délégataire :

Initialement, la maîtrise d'ouvrage relative à l'étude phlébologie a été confiée expressément, entre autres, au délégataire Valvital dans le cadre du contrat de concession signé le 4 janvier 2021 (art. 2), les coûts étant cependant pris en charge par la commune selon des conditions de financement convenues en annexe n° 14 dudit contrat, pour un montant estimatif total de 294 000 € HT.

L'avenant n° 1 du 17 novembre 2021, approuvé par délibération du conseil municipal de Royat, en a réattribué la maîtrise d'ouvrage à la commune, de manière à rendre l'étude éligible au bénéfice de la subvention départementale. L'avis de publicité du marché a été publié, sur plusieurs supports, entre le 4 et le 9 août 2021 avec une date limite de réception des offres fixée au 6 septembre 2021. Une fois de plus, si le délai minimal réglementaire de 30 jours a été respecté, il permettait difficilement aux candidats potentiels de se mobiliser pour déposer une offre, en pleine période estivale.

De fait, sur 11 dossiers retirés, seulement deux candidatures ont finalement été déposées, dont celle constituée par le groupement mené par le délégataire CEB-Valvital. Une deuxième offre a proposé un prix moindre que celui du groupement, mais plusieurs lacunes du mémoire technique ont été relevées dans le rapport d'analyse remis à la commission d'appel d'offres. Celle-ci a émis, le 18 octobre 2021, un avis favorable à l'attribution du marché au groupement du délégataire CEB-Valvital, pour un montant de 358 456 € HT très proche du montant estimatif de 350 000 €.

La chambre note que l'offre du groupement auquel participait le délégataire CEB-Valvital était certes, techniquement, plus détaillée et développée que celle du second candidat (société Clinact). De fait, le groupement du délégataire a bénéficié d'un accès privilégié à des informations complètes et circonstanciées, dont seul le délégataire CEB-Valvital disposait par l'effet du contrat de concession signé le 4 janvier 2021 lui confiant la réalisation de l'étude objet du marché public.

³⁵ En plus des deux agréments relatifs au traitement des maladies cardio-artérielles et de la rhumatologie. L'objectif de l'agrément en phlébologie est la démonstration de l'efficacité du traitement thermal sur les maladies veineuses.

³⁶ « *I.- Le département peut, à leur demande, contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes [...]* »

Par délibération du 17 novembre 2021, le conseil municipal de Royat a autorisé la signature du marché avec le groupement du délégataire³⁷. C'est au cours de la même séance que l'avenant n° 1 du contrat a supprimé, dans l'objet de la concession, l'alinéa confiant au délégataire la maîtrise d'ouvrage et les démarches en vue de l'obtention de l'agrément phlébologie.

En conclusion, la chambre observe que la commune s'est finalement emparée de la maîtrise d'ouvrage de l'étude phlébologie, initialement confiée au délégataire CEB-Valvital dans le contrat de concession, pour en attribuer ensuite la réalisation à un groupement, constitué par le délégataire. En quelques mois (de janvier à novembre 2021), le prix de l'étude a été revalorisé de 22 % par rapport au montant porté au contrat de concession, de 294 000 € HT à 358 456 € HT. Et par la subvention allouée à l'origine à la commune, puis renouvelée dès lors que celle-ci en a recouvré la maîtrise d'ouvrage, c'est le département du Puy-de-Dôme qui a supporté l'essentiel (à hauteur de 344 021 €) du coût de l'étude.

L'avenant n° 2 signé le 10 juin 2022 a été conclu entre la commune et la société Thermes de Royat SAS, filiale nouvellement créée par le délégataire pour reprendre les droits et obligations stipulés au contrat de concession. L'avenant procède à un recensement des flux financiers accompagnant le transfert effectif des activités concédées au délégataire, et précise les modalités de règlement des sommes respectivement dues entre les deux parties³⁸.

L'avenant n° 3, signé le 14 décembre 2022, a prolongé jusqu'au 31 décembre 2023 le délai de levée de la condition résolutoire susmentionnée. Il y est, par ailleurs, précisé l'engagement prochain par le délégataire, en accord avec la commune, d'une expertise des bâtiments de l'établissement thermal afin d'identifier les causes de la présence de radon (gaz) relevé lors de la visite de l'Autorité de sécurité nucléaire (ASN) le 20 septembre 2022 (cf. 4.2). Par le même avenant, la commune prend également acte des informations apportées par le délégataire sur le montant des investissements estimé à 41,5 M€, au stade de l'avant-projet sommaire, le montant définitif devant être validé ultérieurement par un autre avenant. Il est encore convenu expressément, entre les parties, d'une sous-traitance au bénéfice d'une société immobilière dédiée (crée à l'initiative du groupe CEB-Valvital) pour le financement et la maîtrise d'ouvrage des travaux de réhabilitation et de construction prévus (réhabilitation lourde de l'établissement thermal ; construction d'une résidence hôtelière ; réhabilitation partielle de centre thermoludique).

L'avenant n° 4, signé le 20 décembre 2023, a reporté de nouveau d'un an, soit jusqu'au 31 décembre 2024, le délai de levée de la condition résolutoire. Dans son préambule,

³⁷ Récemment, un avenant de prolongation de l'étude a été signé, le 16 août 2024, par décision du maire. Sans incidence financière, l'avenant prolonge les délais d'exécution du marché de 12 mois, soit jusqu'au 8 septembre 2025.

³⁸ Flux financiers réellement payés par la commune au délégataire : (1) Arrhes encaissées par la commune ou par l'EPL Royat Thermotonic avant le 31 décembre 2021 pour des cures thermales à venir (non réalisées au 31 décembre 2021) à réaliser par le délégataire, soit un montant de 151 697 € (facturation non soumise à la TVA) ; (2) Bons cadeaux encaissés par la commune ou par l'EPL Royat Thermotonic avant la date du 31 décembre 2021 portant sur des prestations non réalisées au 31 décembre 2021, soit un montant de 643 923 € TTC réellement pris en charge par le budget de la commune et non de 1,3 M€ comme indiqué sur l'avenant ; (3) Indemnités de congés payés acquises et non prises au 31 décembre 2021 par les salariés de l'EPL transférées à la société Thermes de Royat au 1^{er} janvier 2022, pour un montant de 212 604,86 € . Flux financiers payés par le délégataire à la commune : stocks inventoriés au 31 décembre 2021 par l'EPL Royat Thermotonic et transférés à la société délégataire à compter du 1^{er} janvier 2022, soit un montant de 109 696 € HT.

il récapitule les éléments du plan de financement des investissements arrêté à l'issue d'une réunion des financeurs, organisée le 7 mars 2023 par la préfecture du Puy-de-Dôme intervenant en appui de la commune. Par suite de la réunion, les subventions publiques attendues se montent à 6,82 M€ à raison :

- de 3,32 M€ pour l'État³⁹ ;
- de 2,5 M€ pour la région Auvergne-Rhône-Alpes⁴⁰ ;
- de 1 M€ pour Clermont Auvergne Métropole⁴¹.

Il ressort également du compte rendu de la réunion du 7 mars 2023, une actualisation par le délégataire CEB-Valvital du coût des investissements prévus, porté au montant total de 37,2 M€, soit un taux de financement par le produit des subventions promises de 18 %, le solde devant être couvert par le délégataire par mobilisation de l'autofinancement et recours à l'emprunt.

Le même avenant n° 4 précise expressément que : « (...) les parties ont constaté que l'engagement contractuel du Délégataire de réalisation des travaux objets du Contrat serait décalé dans le temps, et que l'annexe A2. « Annexe Financière » et l'annexe A5. A « Planning et Descriptif des travaux de réhabilitation de l'Etablissement Thermal » devront être modifiées pour tenir compte de ce décalage ». Par l'effet de cette clause, le délégataire n'était plus tenu par le calendrier d'exécution des travaux afférents au centre thermal, fixé initialement au traité de concession et en prévoyant l'engagement en milieu d'année 2022 pour un achèvement escompté dans le courant de l'année 2025. Le calendrier des travaux était reporté sans plus de précision.

Le 25 novembre 2024, soit à un mois de la date butoir du 31 décembre 2024 fixée par l'avenant n° 4, le maire de Royat a adressé un courrier au président du groupe CEB-Valvital, aux termes duquel il lui indiquait que : « le délai de la condition résolutoire arrivant bientôt à expiration, nous vous demandons de bien vouloir nous fournir, conformément à l'article 4 du Contrat qui nous lie, tous éléments attestant de l'obtention des financements nécessaires à la réalisation de l'opération et nous confirmer que les mesures peuvent être prises afin de procéder à la levée de la condition résolutoire. »

Dans sa réponse apportée aux observations provisoires, la commune a informé la chambre du rejet par le conseil municipal, le 30 décembre 2024, du projet d'avenant n° 5 au contrat de concession qui emportait prorogation, pour une année supplémentaire, du délai de levée de la clause résolutoire introduite par le concessionnaire dans le contrat par l'avenant n° 1. Par suite, la clause résolutoire a produit immédiatement ses effets, au 31 décembre 2024, entraînant la rupture du contrat à cette date.

En conséquence, depuis le 1^{er} janvier 2025, c'est l'EPL Royat Thermotonic créé en décembre 2020 par la commune (mis en sommeil mais non encore dissous) qui a repris l'exploitation directe des activités initialement concédées. Le protocole de sortie de la concession, devant notamment en déterminer les modalités financières, n'était pas encore signé au terme de la procédure de contrôle de la chambre, à l'été 2025.

³⁹ Le préfet du Puy-de-Dôme a annoncé, par courrier du 10 juin 2024, l'attribution d'une subvention de 3,32 M€ dans le cadre du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

⁴⁰ La région Auvergne-Rhône-Alpes a notifié au délégant le 9 juin 2021, une convention attributive d'une subvention d'un montant de 2 M€. Une aide de 0,5 M€ a également été votée le 15 décembre 2023.

⁴¹ La métropole a accordé une subvention d'1 M€ par délibération du conseil du 28 juin 2024.

2.2.4 Le recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO)

La commune ne dispose pas, par ses seules ressources en personnel, de compétences juridiques, financières et techniques suffisamment étoffées pour assurer elle-même la préparation et le lancement de la procédure de concession, son suivi, puis son contrôle une fois le contrat signé. Elle a ainsi eu recours à l'assistance de quatre cabinets de conseil, dont l'étendue et le prix des prestations assurées sont présentés dans le tableau ci-après :

Tableau n° 8 : Le recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage (2019-2023)

Cabinet conseil	Missions confiées	Prestations rendues
Groupement Tempo Hospitality Consulting/Aqua Vita/Altup Conseil Période 2019 - 2023 Coût : 36 010 €	Accompagnement dans le processus de passage sous concession via des réunions de travail avec les services et de présentation aux élus ; rédaction de livrables (projet de cahiers des charges, dossier de consultation) ; appui sur les aspects techniques et financiers ; assistance dans l'analyse des offres, la sélection des candidats et les négociations ; contribution à la rédaction du contrat final de concession.	Tenue de réunions techniques et de présentation à Royat ; rédaction du projet de cahier des charges et des notices du dossier de consultation ; rédaction d'un rapport d'analyse des offres remis à la commission de délégation de service public (CDSP) instaurée par la commune.
Cabinet d'avocats Teillot Période : 2019 - 2020 Coût : 17 700 €	Mise en œuvre de tous les moyens de droit pour conseiller, garantir les intérêts de la commune et lui assurer les meilleures chances de succès.	Tenue de réunions (services, élus), aide à la rédaction : avis d'appel public à la concurrence, rapport du délégué, délibération de lancement de la DSP, cahier des charges, règlement de consultation, projet de contrat, analyse des offres, négociation, finalisation du contrat.
Cabinet Klopfer Janvier 2020 Coût : 1 680 €	Analyse du volet financier (représentant 30 % dans les critères d'appréciation globale) des deux offres initiales reçues par la commune (candidats : Doctegestio et Valvital).	Rapport (25 pages) d'analyse détaillé et circonstancié avec approche comparative des deux offres initiales. Alerta de la commune sur plusieurs paramètres de l'offre Valvital (faire préciser dans le contrat : la méthode de calcul des frais de siège, la redevance de marque Valvital, la convention d'avance et de gestion de trésorerie, le montant des subventions publiques, leur calendrier et les modalités de déblocage) ; rejeter le plafonnement des pénalités financières à 50 k€ ; réduire les clauses de prolongation automatique du délai de réalisation des investissements.
Groupement Partenaires finances locales/Parme avocats/Consulting SLT Période : 2022 - 2023 Coût : 18 720 €	Diagnostic juridique, financier, économique et technique de la concession en cours, analyse du rapport du délégué, préconisations, assistance pour la conclusion de l'avenant n°4 au contrat de concession.	Octobre 2022 : rapport (13 pages) d'analyse des aspects financiers du compte prévisionnel d'exploitation. Janvier 2023 : réunion de travail à Royat, préparation, réunion téléphonique, rédaction compte rendu. Juin 2023 : 3 réunions sur site pour l'animation de la commission thermale et la préparation de l'avenant n° 4, analyse rapport annuel 2022. Septembre 2023 : participation à la commission thermale de septembre 2023 et analyse de la documentation transmise. Octobre 2023 : assistance pour la passation de l'avenant n° 4 au contrat de concession. Novembre 2023 : rapport (45 pages) d'analyse juridique du contrat de concession : bilan des principales clauses, comment contraindre le délégué à commencer les travaux, scénarios d'évolution (poursuite du contrat, résiliation litigieuse du contrat, résiliation amiable du contrat).

Source : CRC d'après les conventions signées et les livrables communiqués.

Il en est résulté un montant total de dépenses de plus de 74 000 €, entièrement supporté par la commune dans la mesure où le traité de concession ne prévoit pas de redevance de contrôle à la charge du délégataire permettant d'impliquer financièrement ce dernier dans le suivi et le contrôle de la délégation.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué avoir sollicité quatre nouvelles prestations de conseil, entre octobre 2024 et juin 2025, sans toutefois préciser le montant de la dépense afférente en ayant résulté pour la commune.

2.2.5 L'analyse du contrat de concession et de son exécution

2.2.5.1 Le non-respect des principes de spécialité et d'exclusivité de la compétence

Par délibération du 23 décembre 2020 adoptée à l'unanimité⁴², le conseil municipal de Royat a décidé de créer au 1^{er} janvier 2021 l'établissement public local (EPL) Royat Thermotonic, doté de l'autonomie financière et de la personnalité morale ayant pour objet et mission d'assurer « *la gestion et l'exploitation du SPIC relatif aux activités de thermoludisme et de thermalisme* ». Les statuts de l'EPL, approuvés par la même délibération créatrice, déterminent un même champ de compétence pour chacune des activités et en précisent les modalités d'exercice.

Il en résulte que par l'effet des principes de spécialité et d'exclusivité, la compétence de gestion et d'exploitation des deux services municipaux des thermes et du centre thermoludique (de caractère industriel et commercial) a été transférée de la commune à son établissement public, lequel est gouverné par un conseil d'administration distinct du conseil municipal et administré par un directeur ayant la qualité d'ordonnateur.

Le conseil municipal de Royat n'étant pas revenu depuis lors sur le transfert de la compétence de gestion et d'exploitation des activités thermale et thermoludique, l'établissement Royat Thermotonic en est le détenteur à titre exclusif.

De l'avis de la chambre, il n'appartenait donc plus au conseil municipal, ni au maire, de connaître d'un domaine de compétence transféré à un établissement public de plein exercice, doté de la personnalité morale. Dès lors, le traité de concession ne pouvait qu'être consenti par l'EPL, et non par la commune dépourvue du titre de compétence afférent.

La même confusion des responsabilités affecte le suivi budgétaire et comptable des questions thermales. C'est en effet le budget (principal) de la commune et non le budget de l'EPL qui enregistre et retrace les flux financiers intéressant la concession, et notamment la redevance d'occupation du domaine public (250 k€ par an) acquittée par la société exploitante CEB-Valvital.

La chambre enjoint à la commune de tirer les conséquences de sa décision de transfert de compétence consenti au bénéfice de son établissement Royat Thermotonic, rappelant le caractère précaire de tous les actes de gestion émanant d'une autorité incompétente. Cette exigence de clarification est d'autant plus pressante dans le contexte présent, d'une rupture du

⁴² A noter trois abstentions.

contrat de concession et d'une reprise de l'exploitation par l'établissement public communal, depuis le 1^{er} janvier 2025.

Recommandation n° 2. Respecter le transfert de compétence consenti par la commune au bénéfice de son EPL Royat Thermotonic en matière thermale et thermoludique.

2.2.5.2 La modification substantielle du contrat par avenant

Aux termes de l'article L. 3135-1 du code de la commande publique : « *Un contrat de concession peut être modifié sans nouvelle procédure de mise en concurrence, dans les conditions prévues par décret en Conseil d'État, lorsque : 1° Les modifications ont été prévues dans les documents contractuels initiaux ; 2° Des travaux ou services supplémentaires sont devenus nécessaires ; 3 °Les modifications sont rendues nécessaires par des circonstances imprévues ; 4° Un nouveau concessionnaire se substitue au concessionnaire initial du contrat de concession ; 5° Les modifications ne sont pas substantielles ;6° Les modifications sont de faible montant. Qu'elles soient apportées par voie conventionnelle ou, lorsqu'il s'agit d'un contrat administratif, par l'acheteur unilatéralement, de telles modifications ne peuvent changer la nature globale du contrat de concession. »* »

Au sens de l'article R. 3135-7 du code de la commande publique, est considéré comme une modification substantielle tout changement qui « *introduit des conditions qui, si elles avaient figuré dans la procédure de passation initiale, auraient attiré davantage de participants ou permis l'admission de candidats ou soumissionnaires autres que ceux initialement admis ou le choix d'une offre autre que celle initialement retenue* ».

Appelé à connaître de la portée de ses grands principes, la jurisprudence administrative⁴³ a rappelé que les concessions de service public sont soumises aux principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, qui sont des principes généraux du droit de la commande publique. Elle en a déduit que par l'effet de ces principes, les parties à une convention de concession de service public ne peuvent, par simple avenant, apporter des modifications substantielles au contrat initial. Elles ne peuvent, en particulier, ni modifier l'objet de la délégation, ni faire évoluer de façon substantielle l'équilibre économique du contrat, tel qu'il résulte de ses éléments essentiels relatifs à la durée du contrat, au volume des investissements, ou encore aux tarifs⁴⁴.

Or, de l'avis de la chambre, et sans préjudice de l'appréciation souveraine du juge administratif, la modification apportée au contrat par l'avenant n° 1 signé le 17 novembre 2021 a affecté plusieurs éléments essentiels du traité de concession.

De fait, la durée du contrat s'en est trouvée modifiée par l'avenant, ayant introduit à l'article 4 du contrat une « clause résolutoire » ainsi formulée : « *L'obtention par le Délégitaire*

⁴³ Conseil d'État, avis n° 371234 rendu le 19 avril 2005. Conseil d'État, 9 mars 2018, Compagnie des parcs et passeurs du Mont-Saint-Michel, n° 409972.

⁴⁴ CE, assemblée générale, 26 avril 2018, avis n° 394398 relatif à diverses questions de droit des concessions dans le contexte résultant de l'annonce, le 17 janvier 2018, par le Premier ministre de la décision du Gouvernement de renoncer au projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et de procéder à un réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique.

des financements nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris au niveau des montants de subventions tels que visés dans la NOTICE 11 - DONNEES FINANCIERES, constitue une condition résolutoire du contrat. Dans l'hypothèse où cette condition résolutoire ne serait pas levée à la date du 31 décembre 2022, le présent contrat sera résilié sans faute du Délégataire, sauf à ce que les parties en conviennent autrement. ».

La date de levée de la clause résolutoire ayant été par la suite reportée, d'abord au 31 décembre 2023 (par l'avenant n° 3) puis au 31 décembre 2024 (par l'avenant n° 4), la période transitoire en a été allongée dans le seul intérêt du délégataire.

Une telle clause, exorbitante du droit commun, ne peut être ouverte qu'au bénéfice de l'autorité concédante. Au demeurant, la faculté de résilier unilatéralement n'est pas inconditionnée : la collectivité délégante doit être en mesure de se prévaloir d'un motif d'intérêt général, ou d'une faute d'une gravité suffisante du délégataire (article L. 3136-3 du CCP). L'ouverture d'une telle clause au bénéfice du concessionnaire méconnait les dispositions de l'article L. 1121-1 du CCP posant le principe d'une part de risque, lié à l'exploitation du service, nécessairement supportée par l'opérateur économique concessionnaire en contrepartie du droit d'exploiter le service public. Cet article du code de la commande publique dispose ainsi expressément que : « *La part du risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement théorique ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, qu'il a supportés* ».

De par l'insertion d'une telle clause résolutoire, permettant à la société concessionnaire de se libérer de tout engagement envers le concédant, les termes de l'équilibre d'une concession ne sont plus réunis, de l'avis de la chambre. La fragilité juridique du contrat de concession, sur laquelle la chambre appelait l'attention, en son rapport d'observations provisoires, a trouvé une parfaite et complète illustration avec la résolution du contrat, intervenue au 31 décembre 2024 par effet direct et immédiat de la mise en œuvre de ladite clause, à l'initiative de la commune.

2.2.5.3 Un montage juridique diluant les obligations du concessionnaire

L'avenant n°2 au contrat de concession, signé le 10 juin 2022 expose en mention préalable que l'ensemble des droits et obligations stipulés au contrat de concession cosigné le 4 janvier 2021 par le représentant légal du groupe CEB-Valvital, ont été transférés à la société « Thermes de Royat SAS », filiale du groupe créée pour la gestion et l'exploitation du service concédé. Cette cession, conforme à l'article 6.1.2 du contrat de concession, a été notifiée à la commune de Royat par courrier du 16 décembre 2021.

Le contrat autorisait en effet le groupe CEB-Valvital à conclure des conventions subséquentes au traité de concession, aboutissant à un environnement juridique complexe avec une pluralité d'interlocuteurs de la commune :

- d'une part, conclusion d'un bail à construction constitutif de droits réels (ceux-ci n'étant pas explicitement définis dans le contrat⁴⁵) entre la société d'exploitation concessionnaire (Thermes de Royat SAS) et une société immobilière chargée de la réalisation et du financement des travaux ;
- d'autre part, mise en place d'une convention de mise à disposition entre la société immobilière et la société concessionnaire pour permettre à cette dernière de disposer des locaux une fois les travaux achevés, moyennant le versement d'un loyer.

Par l'effet de ces conventions, la société d'exploitation a confié la conception, le financement et la réhabilitation des deux centres thermal et thermoludique, ainsi que la construction de la résidence hôtelière à la société immobilière, qui n'était pas partie prenante du contrat de concession et n'avait ainsi aucune responsabilité directe à l'égard de la commune délégante, quant à la tenue des obligations (du concessionnaire) relatives à l'exécution des travaux d'investissement et au respect des délais convenus.

Telles que modifiées par l'avenant de juin 2022, les conditions financières de la concession (annexe 2) prévoient le règlement, par la société d'exploitation à la société immobilière, d'un loyer annuel d'un montant de 0,4 M€ à compter de l'année N+4 (soit en 2025, en théorie) devant être porté à 1,3 M€ dès l'année N+5 (soit dès 2026, en théorie). Cette charge de loyer, d'importance, serait ainsi venue grever le résultat comptable de la société d'exploitation ; elle aurait dans le même temps alimenté les remontées financières au bénéfice de la société mère CEB-Valvital, via la société immobilière, s'ajoutant aux redevances pour frais de siège et de marque facturées par la société mère à la filiale d'exploitation « Thermes de Royat SAS ».

De surcroît, la société immobilière étant chargée de porter le financement des investissements (d'un coût estimé à 38,2 M€ HT⁴⁶), elle devait bénéficier du produit des subventions publiques d'équipement en cours d'obtention, d'un montant global de 6,8 M€, absorbant l'essentiel des subventions attendues au titre du contrat de concession (de quelque 7,5 M€).

Par ce montage, le produit des subventions publiques – qui diminuait d'autant le coût réel de l'investissement pour le concessionnaire – n'apparaissait pas au bilan de la société d'exploitation tandis qu'était comptabilisée la charge des loyers versés à la société

⁴⁵ Toutefois l'article 13.8 du contrat de concession stipule : « (...) *Aux termes de cette convention, le délégant reconnaîtra notamment au crédit-bailleur un droit d'occupation du terrain tel que délimité sur le plan annexé, ainsi que, dans la limite des règles de la domanialité publique, du régime juridique du crédit-bail et de l'affectation de service public délégué, les droits réels afférant aux ouvrages et matériels financés par elle* ». Dans ce cadre, l'arrêt du Conseil d'État du 11 mai 2016, Communauté urbaine Marseille Provence métropole, précise que si la constitution de droits réels sur le domaine public suppose en principe la délivrance d'une autorisation temporaire d'occupation du domaine public, aucune disposition ni aucun principe n'interdit qu'un établissement public puisse autoriser l'occupation d'une dépendance du domaine public en vertu d'une convention par laquelle l'une des parties s'engage, à titre principal, à édifier des constructions sur le terrain de l'autre partie et à les conserver en bon état d'entretien pendant toute la durée de la convention, à condition toutefois que les clauses de la convention ainsi conclue respectent, ainsi que le prévoit l'article L. 2122-11 du code général de la propriété des personnes publiques, les dispositions applicables aux autorisations d'occupation temporaires du domaine public constitutives de droits réels, qui s'imposent aux conventions de toute nature ayant pour effet d'autoriser l'occupation du domaine public.

⁴⁶ Estimation la plus récente présentée par le concessionnaire lors de la réunion avec la commune le 17 avril 2024.

immobilière : outre que le montant des loyers acquittés (entre sociétés du même groupe) pouvait être largement décorrélé du coût réel des investissements, la création de la société immobilière permettait ainsi d'optimiser les profits du groupe, d'alourdir les charges d'exploitation et de réduire le niveau de rentabilité affiché par la société d'exploitation.

Au surplus, le traité de concession comportait un mécanisme d'intéressement au bénéfice de la commune (en marge de la redevance forfaitaire d'occupation du domaine public) calculé sur la seule base du résultat net comptable⁴⁷ de la société d'exploitation, qui n'intégrait évidemment pas les résultats réalisés par la société immobilière.

2.2.5.4 L'absence d'inventaire physique des immobilisations concédées

Le contrat de concession distinguait en trois catégories, en son « article 11 – Biens affectés à la délégation », le statut juridique des biens mobilisés par la concession : biens de retour, biens de reprise et biens propres⁴⁸. La liste de chacune des catégories de biens était censée figurer au contrat, devant constituer respectivement :

- l'annexe « A8. Inventaire A regroupant l'ensemble des biens de retour » ;
- l'annexe « A.9. Inventaire B regroupant l'ensemble des biens de reprise » ;
- l'annexe « A.10. Inventaire C regroupant l'ensemble des biens propres ».

Ces listes de biens n'ont jamais été produites pour être annexées au contrat de concession. En fait, elles n'ont pas été établies. En lieu et place, la commune et la société délégataire ont mandaté un commissaire de justice⁴⁹ qui a dressé le 22 février 2022 un procès-verbal de constat, comportant une multitude de vidéos et de photographies de reconnaissance des équipements et immobilisations du centre « ROYATONIC » et du centre « THERMES ».

De l'avis de la chambre, les vidéos et photographies réalisées ne sauraient en aucune manière remplacer l'état d'inventaire physique permettant d'identifier les biens thermaux et thermoludiques : dénomination, numéro d'inventaire, date d'acquisition, nature (biens de retour, biens de reprise ou biens propres), caractéristiques techniques, etc. De surcroît, les vidéos et photographies ne peuvent être rapprochées avec l'état de l'actif communal tenu par le comptable public.

Il en est résulté que la commune se trouvait dans l'incapacité complète de s'assurer du respect, par son délégataire, de son obligation de procéder à la réhabilitation des biens de la concession. La commune ne disposait pas plus d'un diagnostic formalisé exhaustif des éléments de patrimoine devant donner lieu à réhabilitation.

⁴⁷ Dès lors que celui-ci est supérieur au résultat attendu au compte prévisionnel d'exploitation (article 31.2 du contrat).

⁴⁸ Article 11.4 du contrat : « (...) Les biens de retour sont les biens remis par le déléguant au délégataire en début ou en cours de délégation ou réalisé avant ou pendant la durée du contrat (...). Ils sont la propriété du délégataire (...). Les biens de reprise sont les biens utiles à l'exploitation du service. Ils appartiennent au délégataire (...). En fin de contrat, le déléguant a la faculté de les racheter (...). En fin de contrat, les biens propres [dont le délégataire va se servir tout au long de sa mission pour faciliter le bon accomplissement de celle-ci] peuvent être librement conservés par le délégataire ».

⁴⁹ Anciennement huissier de justice.

Recommandation n° 3. Établir l'inventaire physique des biens des centres thermal et thermoludique.

2.2.5.5 L'absence d'indemnité d'entrée pour actifs communaux non amortis

L'article L. 3114-4 du code de la commande publique précise que : « *Les montants et les modes de calcul des droits d'entrée et des redevances versées par le concessionnaire à l'autorité concédante doivent être justifiés dans le contrat de concession.* »

La chambre relève qu'à la date de prise d'effet de la gestion concédée, soit au 1^{er} janvier 2022, les équipements et actifs thermaux et thermoludiques (bâtiments, installations, matériels, mobilier,...) concédés au groupe CEB-Valvital pour permettre l'exploitation des deux activités, n'étaient pas complètement amortis.

En effet, au vu de la dernière situation patrimoniale disponible avant la mise sous concession, à savoir l'état de l'actif du comptable public établi à la date du 31 décembre 2021 pour l'EPL Royat Thermotonic, les immobilisations concédées financées par la commune puis par son EPL présentaient encore une valeur nette comptable⁵⁰ de près de 12 M€⁵¹.

Aucune clause du contrat de concession n'évoque cependant la prise en considération de cette valeur nette comptable, significative, des biens entrant nécessairement dans la catégorie des biens de retour⁵². Au surplus, depuis le 1^{er} janvier 2022, ces immobilisations concédées ne faisaient plus l'objet d'aucun amortissement, ni par la concessionnaire, ni par l'EPL Royat Thermotonic, ni par la commune⁵³.

Par principe, dès lors que les immobilisations constituent des biens de retour et ont été financées par la commune (ou son établissement public), antérieurement à la conclusion du contrat de concession, le délégataire n'a pas à les amortir comptablement, puisqu'il n'a pas participé à l'effort d'investissement de premier établissement/première réalisation.

Il était en conséquence de l'intérêt de la commune d'exiger de la société entrant dans la concession qu'elle s'acquitte (auprès d'elle, ou de son EPL détenteur de la compétence) d'un « ticket d'entrée » par l'effet d'une indemnité de reprise des équipements participant à l'exploitation, à hauteur à minima de leur valeur non encore amortie. C'est en effet pure logique, et de bonne gestion, dès lors que la commune a opté pour un contrat de concession plutôt que pour un contrat d'affermage qui lui aurait permis de bénéficier d'une redevance d'affermage, acquittée par son (délégataire) fermier au titre de la mise à la disposition et de l'exploitation des immobilisations communales, et venant contribuer à la charge d'amortissement desdites immobilisations.

⁵⁰ La valeur nette comptable d'une immobilisation correspond à sa valeur brute diminuée des amortissements et dépréciations cumulés.

⁵¹ Différence entre le solde débiteur des comptes de racine 22 « Immobilisations reçues en affectation » (soit 38,4 M€ au 31 décembre 2021) et le solde créditeur des comptes d'amortissement de racine 282 « Amortissements des immobilisations reçues en affectation » (soit 26,6 M€ au 31 décembre 2021) dans la comptabilité de l'EPL lors du retour des biens à la commune pour leur mise à disposition du délégataire à compter du 1^{er} janvier 2022, date réelle du début de la gestion déléguée.

⁵² Biens remis par le délégant (commune) au délégataire en début de concession.

⁵³ En 2021, les dotations (nettes) aux amortissements de ces actifs ont représenté une charge de 631 448 € dans les comptes de l'EPL Royat Thermotonic.

Dans le cas présent, la société concessionnaire s'acquittait d'une redevance forfaitaire d'occupation du domaine public contenue à 250 000 € l'an, représentant à peine 4 % du chiffre d'affaires annuel réalisé, de 8,6 M€ en 2023.

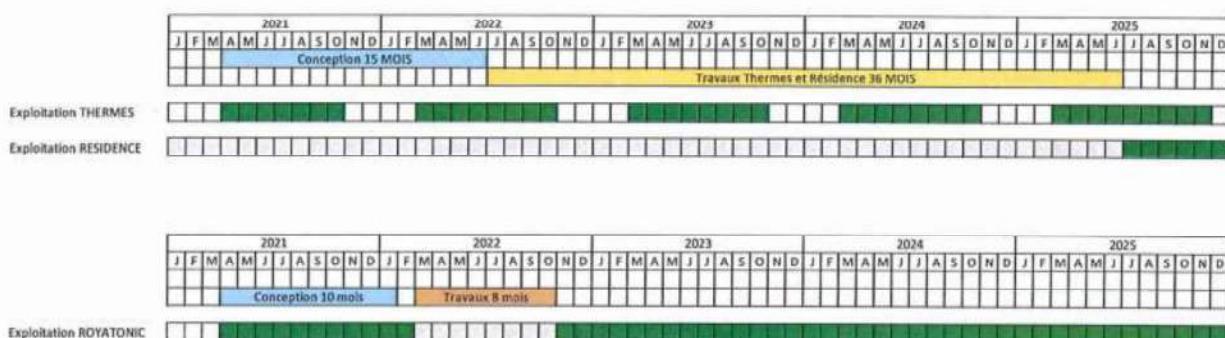
La chambre régionale des comptes en tire la conclusion que les locaux, installations et équipements concédés, dont le financement a été supporté par la commune de Royat (ou son EPL), ont procuré un avantage économique non compensé, au bénéfice du concessionnaire.

2.2.5.6 L'absence d'engagement du programme de travaux à la charge du concessionnaire

Au terme du contrôle (fin décembre 2024) de la chambre régionale des comptes, soit quatre ans après la signature du contrat de concession (le 4 janvier 2021) et trois ans après sa prise d'effet réelle (le 1^{er} janvier 2022), le concessionnaire n'avait toujours pas déposé les demandes d'autorisations d'urbanisme relatives aux travaux de réhabilitation et de construction mis à sa charge par le contrat de concession. La visite des lieux, réalisée en décembre 2024, avait permis à la chambre de constater qu'aucun des travaux de réhabilitation/construction n'avait encore été engagé à cette date.

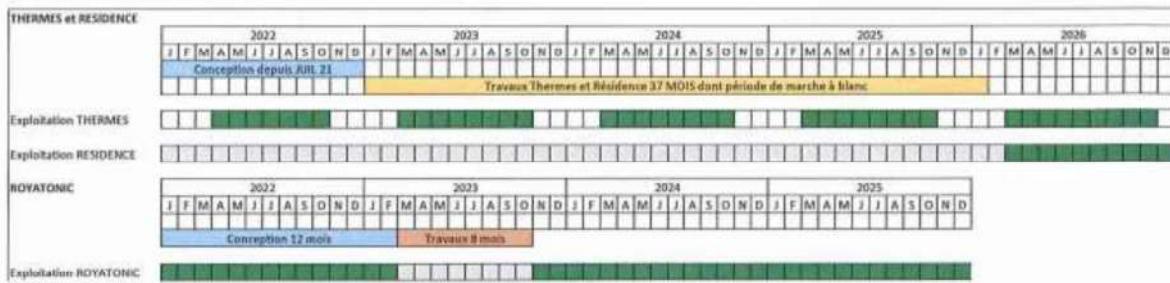
Alors que le programme de réhabilitation dite « lourde » de l'établissement thermal et la construction de la résidence hôtelière devaient commencer en juin 2022 (cf. schéma *infra*), pour une date d'achèvement prévue en juin 2025 (soit une durée de 36 mois), le concessionnaire n'a eu de cesse d'allonger l'échéancier initial par le biais d'avenants successifs au contrat. Le même constat peut être formulé pour les travaux de réhabilitation dite « légère » du centre thermoludique, qui devaient débuter dès le mois de mars 2022 et se terminer quelque huit mois après, en octobre 2022.

Schéma n° 1 : Planning des travaux figurant au contrat de concession



L'avenant n° 1 au contrat, signé le 17 novembre 2021, a entériné la modification du planning conventionnel, avec un commencement des travaux en janvier 2023 pour la réhabilitation de l'établissement thermal et la construction de la résidence hôtelière, et en fixé la durée totale d'exécution à 37 mois. S'agissant de la réhabilitation du centre thermoludique, les travaux devaient commencer en mars 2023 (pour une réception attendue à l'automne de la même année). Mais il n'en était rien, au vu du niveau d'avancement du chantier observé à l'issue du contrôle de la chambre, bien que le planning des travaux prévu au contrat de concession n'ait pas été réactualisé entre les deux parties depuis l'avenant n° 1.

Schéma n° 2 : Planning des travaux modifié après l'avenant n° 1



De surcroit, alors que l'article R. 3131-4 du code de la commande publique prévoit que le rapport annuel du concessionnaire doit notamment comprendre « *b) Un état du suivi du programme contractuel d'investissements en premier établissement et du renouvellement des biens et immobilisations nécessaires à l'exploitation du service public concédé* », la chambre constate que les rapports des exercices 2022 et 2023 du concessionnaire CEB-Valvital ont fait l'impasse sur l'état de suivi, se limitant dans la partie relative aux investissements à indiquer : « *Aucun gros investissement n'est prévu du fait du projet de réhabilitation en cours* ».

Du reste, la chambre note que le projet du concessionnaire était loin d'être stabilisé et abouti, et arrêté dans sa consistance comme en son montant (cf. annexes n° 3 et n°4). En particulier, le coût total de l'opération n'a cessé de fluctuer : de 29,2 M€ HT dans l'offre déposée par le candidat (décembre 2019) à 31,5 M€ indiqué dans le contrat signé (janvier 2021), puis à 41,5 M€ dans le troisième avenant (décembre 2022). D'autres sources (non contractuelles) font ressortir d'autres montants encore : 37,2 M€ affichés pour la conférence des financeurs organisée par la préfecture du Puy-de-Dôme en mars 2023, ou dernièrement 38,2 M€ annoncés par le concessionnaire dans une présentation plus récente du projet faite à la commune en avril 2024. A cette occasion, la société délégataire avait fait état de la nécessité de revoir la consistance du programme de travaux, du fait de la forte hausse des coûts de la construction.

La chambre observe, au demeurant, que quand bien même la commune aurait entendu contraindre son concessionnaire à engager les travaux prévus au contrat, plusieurs clauses du traité de concession s'avéraient particulièrement favorables à son co-contractant :

- ainsi de l'article 13.5.2 stipulant : « *Le délai de réalisation des travaux sera prorogé, de plein droit, suite à la survenance d'un cas de cause légitime (...), constituent des causes légitimes les évènements suivants : (...) - le retard de versement des subventions prévues en phase construction (...)* ». Par suite, le délégataire pouvait retarder le début des travaux tant qu'il n'avait pas reçu, non pas la notification des subventions publiques, mais leur versement effectif ; au demeurant la clause ne précisait pas s'il s'agissait d'un règlement partiel ou complet des subventions attendues, en général conditionné à la justification du commencement effectif des travaux et à la production de factures acquittées.
- ainsi encore de l'article 37.2, relatif aux pénalités pour retard dans l'exécution des travaux, indiquant explicitement que les pénalités n'étaient pas applicables en cas de cause légitime, telle celle précédemment évoquée. En tout état de cause, les pénalités de retard n'avaient guère de portée coercitive du fait d'un montant maximal dérisoire, plafonné à 50 000 €.

La chambre note qu'en la matière, le cabinet conseil (Klopfer) chargé d'analyser l'offre du groupe CEB-Valvital avait en particulier alerté la commune, dès janvier 2020, soit un an

avant la signature du contrat de concession, sur le très grand nombre de cas de figure introduits par le candidat conduisant à une prolongation automatique du délai de réalisation des travaux d'investissement prévus au traité. La commune n'a visiblement pas prêté attention à cette alerte de son conseil, et ne s'est pas saisie de son analyse pour mieux défendre les intérêts de la collectivité durant la phase de négociation qui a occupé toute l'année 2020.

Certes, le concessionnaire était en situation de force et imposait à la commune ses conditions. Au plan conventionnel, il était même en droit d'exiger que la durée de la concession s'allonge au-delà des 30 années prévues, initialement, sur le fondement de l'article 4 du contrat stipulant : « *Il est expressément convenu entre les parties que la durée du Contrat doit comprendre au minimum 25 exercices pleins de 12 mois à compter de la date de réception des travaux de réhabilitation de l'Etablissement Thermal (...)* ». De fait, le contrat de concession ayant pris effet au 1^{er} janvier 2022, n'avait encore donné lieu à aucun commencement d'exécution, en fin d'année 2024.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué que l'absence d'engagement du programme de travaux, par le concessionnaire, avait constitué le principal motif retenu par le conseil municipal pour refuser, par délibération du 30 décembre 2024, de poursuivre l'exécution du contrat de concession au-delà du 31 décembre 2024.

2.2.5.7 Un moindre niveau de risque pour le concessionnaire

De manière générale, plus un investisseur supporte un niveau élevé de risques, plus il est fondé à retirer de son projet une rentabilité élevée. Le même principe s'applique aux contrats de concession : plus le risque transféré au concessionnaire est réel et important, plus celui-ci est en droit d'attendre une rentabilité significative du contrat.

Au cas d'espèce, la part de risques supportée par le concessionnaire CEB-Valvital ne pouvait être qualifiée de très élevée.

- Le risque de financement des investissements n'était pas supporté par le concessionnaire du fait de l'introduction par avenant d'une clause résolutoire ayant pour objet et effet, précisément, de le neutraliser, la clause prévoyant la résiliation du contrat (sans faute du cocontractant) en cas de défaut d'obtention des financements nécessaires par le concessionnaire. De plus, le montant de subventions publiques attendues à hauteur de 7,5 M€, venant en complément des autres modes de financement mobilisables par le concessionnaire, réduisait de fait sensiblement l'exposition au risque du délégataire (7,5 M€ représentant près du quart du montant de 31,5 M€ de dépenses d'investissement mises à sa charge par le traité de concession). Enfin, avec un capital social de la filiale SAS Thermes de Royat contenu à seulement 10 000 €, il ne pouvait être considéré qu'elle était exposée à quelque risque.
- Le risque d'exploitation courante était également amoindri par l'effet de diverses clauses du contrat, à l'avantage du concessionnaire :
 - ainsi de l'article 20 stipulant que « *Le Délégué s'engage à fournir au Délégataire une eau minérale naturelle exempte de contamination aux points de livraison* ». Tout risque de contamination de l'eau, en tant qu'intrant dans le processus d'exploitation concédé, s'en trouvait par suite supporté à titre exclusif par la commune, et non par le concessionnaire.

- de même, le risque de sanction était dérisoire pour le concessionnaire en conséquence de l'article 37 plafonnant les pénalités pour retard dans l'exécution des travaux et celles liées à l'exploitation du service public à seulement 50 000 €. Plus largement, le risque d'exploitation courante était également limité à raison de l'absence de concurrence dans l'environnement proche des établissements thermal et thermoludique de Royat, et du fait de la prise en charge des frais de cures médicales par l'assurance maladie.

2.2.5.8 Un contrat largement rentable pour le concessionnaire

L'appréciation de la rentabilité économique (également dite opérationnelle) se détermine sur la base de la somme actualisée des flux de trésorerie (liquidités), dégagés par l'exploitation tout au long de la durée de la concession, rapportée à la somme actualisée des dépenses d'investissement du délégataire (indépendamment de leur mode de financement).

Elle repose sur le taux de rentabilité interne (TRI) du contrat, mesurant la rentabilité d'un euro investi par le délégataire dans le financement des investissements (mis à sa charge par le contrat), en rapportant la somme (actualisée) des dépenses d'investissement exposées pendant la durée du contrat à la somme (actualisée) des ressources encaissées sur la même durée (à savoir : excédents d'exploitation annuels nets d'impôts sur les sociétés ; subventions publiques reçues ; valeur nette comptable des biens non amortis en fin de contrat - indemnité de sortie).

Autrement dit, le taux de rentabilité interne représente le plafond de taux d'intérêt admissible pour la ressource, le concessionnaire étant assuré de dégager un bénéfice dès lors que le TRI du projet est supérieur au coût des capitaux investis⁵⁴. Le TRI se calcule à partir des données des comptes d'exploitation et du tableau de financement prévisionnels établis par le délégataire.

Au regard des données comptables prévisionnelles produites pour les établissements de Royat par le délégataire CEB-Valvital, le TRI « apparent » du contrat de concession ressortait (fin 2024) à près de 7 % (voir annexe 5 du rapport), soit un retour sur investissement a priori raisonnable selon la doctrine de la Commission européenne⁵⁵.

Mais le retour sur investissement était nettement plus fort après neutralisation, dans les comptes de résultats annuels de la filiale SAS Thermes de Royat, des deux principaux postes de dépenses alimentant les flux intra-groupe (redevance pour l'utilisation de la marque Valvital et redevance pour frais de siège) et permettant de faire remonter une part des bénéfices vers la

⁵⁴ Ainsi, le TRI permet de comparer le coût d'un investissement initial avec les rentrées nettes de trésorerie que cet investissement génère au cours d'une période donnée. Plus précisément, le calcul du TRI repose sur la valeur actuelle nette (VAN) d'un investissement qui se définit comme la somme des flux de trésorerie actualisés minorée du coût de l'investissement initial. Or, le TRI correspond au taux auquel la VAN vaut zéro : il y a alors égalité entre les rentrées nettes de trésorerie générées au cours du temps et le coût actualisé des capitaux initialement investis.

⁵⁵ La Commission européenne estime que le bénéfice réalisé par un délégataire de service public est « raisonnable » au sens de la directive sur les concessions si le taux de rentabilité interne sur la durée du contrat n'excède pas 10 % (communication du 28 octobre 2014 relative au plan de relance autoroutier notifié par le gouvernement français, §110).

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

société mère. Après retraitement de ces flux, le TRI avoisinait alors 14 % pour devenir plus que raisonnable au sens de la doctrine européenne.

Il convient de surcroît de relativiser la pertinence des données prévisionnelles émanant du concessionnaire, au regard de l'écart marqué qu'elles révélaient avec la situation réelle observée. Ainsi, s'agissant en particulier de l'agrégat de l'excédent brut d'exploitation (EBE) qui entre dans la base de calcul du taux de rentabilité interne, il apparaît que l'EBE réalisé était nettement supérieur au niveau initialement attendu et indiqué par le délégataire, ainsi qu'il ressort du tableau ci-après, améliorant encore le taux de rentabilité interne apparent.

Tableau n° 9 : Excédent brut d'exploitation (EBE) prévisionnel et réalisé

<i>En €</i>	2022	2023
<i>Excédent brut d'exploitation prévisionnel</i>	- 446 292	- 394 228
<i>Excédent brut d'exploitation réalisé</i>	- 140 224	+ 590 444
<i>Écart observé</i>	+ 306 068	+ 984 672

Source : compte d'exploitation prévisionnel et comptes annuels 2022 et 2023.

Couvrant toute la durée de la concession, le compte d'exploitation prévisionnel établi par le concessionnaire faisait apparaître sur 30 ans un montant cumulé de redevances (annuelles) versées par le concessionnaire à la commune de quelque 9,5 M€, tandis que celui des redevances de marque et de frais de siège devant être acquittées à la société-mère était estimé à 32,8 M€, soit plus du triple du produit de la redevance attendu par la commune au titre de l'exploitation des établissements lui appartenant. S'y ajoutait une distribution de dividendes prévue à hauteur de 24,3 M€ au bénéfice des actionnaires des sociétés immobilières et d'exploitation, filiales du groupe CEB-Valvital.

Tableau n° 10 : Flux financiers inscrits au compte d'exploitation prévisionnel, annexé au contrat de concession

<i>En M€ courants</i>	<i>Montant cumulé sur 30 années</i>
<i>Loyers payés par la SAS exploitation à la SAS immobilière</i>	36,6
<i>Distribution de dividendes des SAS exploitation et SAS immobilière</i>	24,3
<i>Redevance de frais de siège payée par la filiale d'exploitation à la société mère</i>	17,6
<i>Redevance de marque payée par la filiale d'exploitation à la société mère</i>	15,2
<i>Redevance d'occupation du domaine public versée par la filiale à la commune</i>	9,5

Source : compte d'exploitation prévisionnel et avenant n° 3 pour la redevance versée à la commune.

Cette décomposition du compte d'exploitation prévisionnel faisait ressortir un niveau de redevance d'occupation du domaine public demandé au concessionnaire particulièrement faible, en comparaison de l'importance des flux financiers remontant vers la société mère du groupe CEB-Valvital ; elle n'atteignait même pas (en montant cumulé sur 30 ans) la valeur

nette comptable (12 M€) des éléments d'actif concédés gageant l'exploitation des thermes et de l'établissement thermoludique.

A ce propos, les responsables locaux ont indiqué que leur objectif de négociation avait visé un niveau de redevance d'occupation du domaine public permettant de couvrir le montant de dettes laissé par les deux régies municipales dissoutes, soit 4,3 M€.

Les données comptables de 2023 (dernier exercice arrêté au terme du contrôle) corroborent l'analyse de la chambre, établie sur la base de l'examen du compte d'exploitation prévisionnel : la société mère CEB-Valvital a en effet facturé à sa filiale de Royat quelque 0,8 M€ pour frais de siège et dépenses de publicité/communication, flux financiers ayant représenté le troisième poste de dépenses d'exploitation après les charges de personnel (3,5 M€) et celles d'énergie (1 M€).

Les facturations au bénéfice du groupe incluaient deux redevances mises à la charge de la société d'exploitation de Royat :

- 1) Une redevance d'utilisation de la marque Valvital d'un montant de 320 021 €⁵⁶. Ainsi que rappelé par le groupe CEB-Valvital dans ses échanges avec la commune, cette redevance était prévue par l'annexe n° 16 du contrat de concession. Approuvée le 4 janvier 2021 par la commune, ladite annexe renfermait un contrat subsidiaire d'adhésion de la filiale (encore à créer à cette époque) à la marque Valvital moyennant le paiement d'une redevance annuelle, d'un montant fixe de 35 000 € complété d'un pourcentage de 4 % du chiffre d'affaires de N-1, réputé venir en contrepartie d'actions publicitaires et de commercialisation engagées par la société-mère au bénéfice de sa filiale. De l'avis de la chambre, dans la mesure où cette redevance procédait d'une annexe au traité de concession, dûment approuvée par la collectivité concédante, la commune était en droit d'exiger un réexamen de la convention d'adhésion (annuelle, à tacite reconduction) de la filiale à la marque Valvital, en sorte d'y intégrer à tout le moins une « clause buttoir » permettant de plafonner le montant de la redevance. Il est apparu au surplus que la filiale SAS Thermes de Royat avait dépensé directement quelque 91 000 € de frais de communication et de commercialisation sur l'année 2023, en plus de la redevance de 320 000 € acquittée à sa société mère pour le même objet.
- 2) Une redevance annuelle au titre des frais de siège d'un montant de 510 472 € en 2023, dont le détail des modalités de liquidation et les pièces justificatives n'ont pas été produites à la chambre. Cette redevance était prévue au contrat de concession, selon le même procédé par renvoi à l'annexe n° 15 contenant un contrat subsidiaire d'assistance à la gestion entre la filiale (à créer) et sa société-mère (groupe CEB-Valvital). Également approuvée le 4 janvier 2021 par la commune (avant création de la filiale), l'annexe 15 énumérait les diverses fonctions supports (comptabilité, contrôle de gestion, achats, informatique, ressources humaines, ...) concourant à la facturation de frais de siège, le coût total des diverses fonctions assurées donnant lieu à majoration forfaitaire de 12 % pour déterminer l'assiette de la redevance réglée à la société-mère. Pour la chambre, compte tenu des modalités de détermination du montant de la redevance, la commune devait en contrôler les éléments de liquidation et veiller à la production des pièces justificatives venant à l'appui des facturations de prestations assurées par la société-mère. Elle devait aussi questionner le principe de la majoration forfaitaire de 12 % pratiquée.

⁵⁶ La charge totale de 320 021 € payée en 2023 = 35 000 € + 285 021 € (soit le chiffre d'affaires 2022 de 7 125 522 € x 4%).

Au total, le contrat de concession était donc très profitable pour le groupe CEB-Valvital, par l'effet des redevances, facturées à sa société filiale exploitante des établissements, et de la distribution de bénéfices, et ce d'autant plus que la commune de Royat n'avait exigé aucun « ticket d'entrée » en contrepartie de la valeur nette comptable des actifs concédés qu'elle avait financés.

2.2.6 La qualité de service

Le contrat de concession ne traitait pas explicitement du volet relatif à la qualité du service rendu, le renvoyant aux notices annexées. La notice 4 détaillait en particulier une politique de fidélisation des curistes et des usagers, par la voie d'enquêtes de satisfaction et de suivi post-cures.

Des questionnaires de satisfaction étaient dans ce cadre adressés aux curistes en fin de cure, ainsi qu'aux usagers de l'établissement thermoludique. Les principaux points abordés étaient : la réservation, l'accueil, la planification des soins, l'hébergement, et le séjour dans la ville.

L'objectif des enquêtes de post-cures tendait à apprécier les effets du traitement thermal sur le patient. Le suivi s'opérait ainsi sur neuf mois, pour permettre de qualifier l'évolution de l'état de santé global du patient et de sa pathologie, au regard de l'orientation thérapeutique retenue (questionnaire envoyé à la sortie de cure, puis à 3 mois, 6 mois et 9 mois).

Fort peu diserts sur la question, les rapports d'activité des années 2022 et 2023 établis par le concessionnaire ne consacraient qu'un alinéa à la qualité du service rendu ; après avoir rappelé brièvement la méthode développée par le groupe, ils précisaient pour chacune des années que « *la station de Royat est actuellement en cours d'intégration aux méthodes d'évaluation du groupe ValVital* ». Les deux rapports faisaient également état de « *quelques réclamations écrites mettant à jour des dysfonctionnements et désordres d'organisation connus* », sans autre précision quant à leur nature et les moyens matériels et humains mis en œuvre pour y remédier.

La chambre rappelle qu'aux termes de l'article R. 3131-3 du code de la commande publique, le rapport annuel du concessionnaire doit comprendre une analyse comportant tout élément qui permette d'apprécier la qualité des services exploités et les mesures proposées par le concessionnaire pour une meilleure satisfaction des usagers. La qualité des services doit être notamment appréciée à partir d'indicateurs, proposés par le concessionnaire ou demandés par l'autorité concédante et définis par voie contractuelle.

Pour sa part, la commune de Royat ne disposait pas plus d'indicateurs lui permettant de mesurer la qualité du service public délégué.

Or la qualité du service a un impact direct sur la satisfaction des clients et leur fidélisation, ainsi que sur l'image de marque de la station thermale et thermoludique. Elle contribue aussi à minimiser les risques de non-conformité, et les coûts induits par les réclamations. La qualité de service associe ainsi des enjeux commerciaux, économiques et stratégiques. Il est donc de première nécessité d'élaborer des indicateurs de mesure et de suivi de la qualité, et de développer un plan d'actions pour la préserver et l'améliorer, s'agissant d'un secteur d'activités touchant directement à la santé des usagers

Recommandation n° 4. Mesurer la qualité du service rendu et la satisfaction des usagers fréquentant les établissements thermal et thermoludique, par le déploiement d'indicateurs chiffrés.

2.3 La fin anticipée du contrat de concession

Dans sa réponse apportée aux observations provisoires, la commune a informé la chambre du rejet par le conseil municipal, le 30 décembre 2024, du projet d'avenant n° 5 au contrat de concession.

Celui-ci entendait proroger d'une année supplémentaire - jusqu'au 31 décembre 2025 - le délai de levée de la clause résolutoire introduite par le concessionnaire au traité de concession, par l'avenant n° 1. Par suite, la clause résolutoire a produit immédiatement ses effets au 31 décembre 2024, emportant la rupture du contrat à cette date.

Depuis le 1^{er} janvier 2025, l'établissement communal Royat Thermotonic, - mis en sommeil mais non dissous après la concession des activités au 1^{er} janvier 2022 - a repris l'exploitation directe des activités thermales et thermolodiques.

Les 12, 13 et 14 mars 2025, sans le consentement ni la présence de la société délégataire Valvital, la commune a missionné un commissaire de justice afin d'établir un « état des lieux de sortie » sous forme de vidéos et de photographies.

Le protocole de sortie de la concession, devant notamment définir les modalités de détermination des mouvements financiers à intervenir pour solde de tous comptes entre les deux parties, n'était pas encore signé au terme de la procédure de contrôle de la chambre, à l'été 2025.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Durant la période sous revue, la commune de Royat a recouru à plusieurs modes de gestion pour porter ses activités thermale et thermoludique. Les deux régies municipales, dépourvues de la personnalité morale, ont été dissoutes en fin d'année 2020, au motif principal qu'elles n'ouvriraient pas droit aux aides d'État visant à amortir les effets économiques de la crise sanitaire. La commune y a substitué, au 1^{er} janvier 2021 un seul et unique établissement public local doté de la personnalité morale, qui n'a exploité les activités que durant l'année 2021, le temps de la mise en place d'une concession des thermes et de l'établissement thermoludique consentie à un opérateur privé, le groupe CEB-Valvital.

Signé le 4 janvier 2021, le traité de concession a pris effet au 1^{er} janvier 2022, pour une durée fixée à 30 années. Amendé par quatre avenants, le cadre conventionnel originel a fait l'objet de modifications se révélant, pour certaines, d'importance et susceptibles d'être qualifiées de substantielles. La mise en concession n'a pas été précédée d'un inventaire physique des immobilisations, installations et équipements communaux mis à disposition, d'une valeur nette comptable ressortant à quelque 12 M€ au 31 décembre 2021, en compensation de laquelle la commune a négligé d'exiger du concessionnaire une indemnité d'entrée. Or le concessionnaire a tardé à lancer le programme d'investissements mis à sa charge par le traité

de concession, en faisant de facto un simple contrat d'affermage⁵⁷ dont il a tiré une sur- rentabilité au détriment de la commune, supportant un niveau de risques peu élevé.

En définitive, par l'effet de clauses exagérément favorables au concessionnaire, de conventions subsidiaires et d'avenants rapidement intervenus après la signature du traité, la commune de Royat s'est trouvé engagée dans un contrat de concession déséquilibré, ne parvenant pas à faire valoir l'intérêt public malgré le recours à l'assistance de plusieurs cabinets de conseil.

Le 30 décembre 2024, le conseil municipal de Royat a finalement décidé de mettre un terme au contrat de concession, en rejetant le projet d'avenant n° 5 qui entendait proroger encore d'une année supplémentaire le délai de levée de la clause résolutoire, introduite à l'initiative du concessionnaire. A l'été 2025, les deux parties étaient toujours en négociations sur les termes du protocole d'accord de sortie du contrat de concession.

3 La situation financière rétrospective

3.1 La situation financière de l'activité thermale et thermoludique

Au cours de la période sous revue, la forme et les modalités de gestion des activités thermale et thermoludique ont été caractérisées par une forte instabilité, évoluant d'une gestion directe par la commune (régie non dotée de la personnalité morale en 2019 et 2020) à une gestion confiée à un établissement public local sur l'année 2021, avant la mise en concession consentie à un opérateur privé depuis 2022.

Une telle situation ne garantit guère la permanence des méthodes comptables et l'appréciation comparative des données d'un exercice à l'autre. Sous cette réserve, l'analyse financière et patrimoniale ci-après exposée a été conduite sur la base des données comptables disponibles, à savoir :

- pour les années 2019 et 2020 : les données issues des budgets annexes des deux régies municipales des eaux minérales (thermalisme) et de Royatonic (thermoludisme) ;
- pour l'année 2021 : les données issues du budget propre de l'EPL Royat Thermotonic regroupant les deux activités, dans l'attente de la mise en œuvre de la gestion déléguée ;
- pour les années 2022 et 2023 : les données issues des comptes annuels⁵⁸ de la filiale *ad hoc* créée par le délégataire pour exploiter les deux activités, à savoir la société par actions simplifiée (SAS) Thermes de Royat.

⁵⁷ Dans le contrat d'affermage, le fermier ne se voit pas confier la réalisation des ouvrages et travaux nécessaires à l'exploitation du service mais seulement une mission d'exploitation.

⁵⁸ Comptes annuels certifiés par un commissaire aux comptes depuis 2023.

3.1.1 Les résultats annuels

Seuls les agrégats annuels sont présentés dans le tableau ci-après, un tableau plus détaillé figure en annexe 6.

Tableau n° 11 : Résultats d'exploitation de l'activité thermale et thermoludique (en €)

en €	2019	2020	2021	2022	2023
Mode d'exploitation	Régie	Régie	EPL	SAS (DSP)	SAS (DSP)
Ressources d'exploitation	8 262 117	3 210 828	4 589 390	7 131 616	8 684 943
- Charges d'exploitation	7 417 913	4 836 270	5 028 069	7 271 840	8 094 499
= Excédent brut d'exploitation	844 204	-1 625 442	-438 679	-140 224	590 444
CAF brute	878 785	-1 176 268	-161 567	-140 379	547 063
Résultat section d'exploitation	340 852	-1 733 908	-648 366	-120 440	433 452

Source : à partir des comptes de gestion annuels et des balances/comptes du délégataire pour 2022 et 2023.

- **Le chiffre d'affaires**

Le chiffre d'affaires réalisé en 2023 (ventes de prestations de services) s'est établi à 8,6 M€, soit une progression de +5 % par rapport à son niveau d'avant crise sanitaire, de quelque 8,2 M€ en 2019. Sa décomposition permet d'observer une baisse des prestations thermales facturées, de 4,6 M€ à 4 M€ entre 2019 et 2023, compensée par une hausse des ventes de prestations thermoludiques de 3,6 M€ à 4,3 M€. Ainsi, la part relative de l'activité thermale dans le chiffre d'affaires a reculé de 56 % à 46 % sur la période, tandis que celle de l'activité thermoludique a progressé de 44 % à 50 %. À noter que le délégataire a significativement développé les recettes annexes, principalement issues des ventes de boutiques et des locations diverses qui ont atteint 0,35 M€ en 2023.

Durant l'exploitation sous concession, le chiffre d'affaires total réalisé a dépassé systématiquement le montant du chiffre d'affaires attendu ressortant au compte d'exploitation prévisionnel annexé au contrat, révélant un écart significatif de +20 % en 2022 et de +55 % en 2023. De fait, le niveau réel d'activité du centre thermoludique s'est avéré très supérieur aux prévisions annoncées par le concessionnaire, étant observé que les travaux de réhabilitation n'ont pas encore commencé (avec périodes de fermeture induites). Le niveau d'activité du centre thermal a été en revanche moins soutenu, en retrait par rapport aux prévisions du délégataire qui intégraient pourtant l'engagement des travaux de réhabilitation et les perturbations en résultant.

Tableau n° 12 : Comparaison entre les chiffres d'affaires prévisionnels et réalisés (concession)

Chiffre d'affaires (en k€)	Prévision	Réalisation	Écart (en %)
2022	Thermes	3 895	3 465
	Rovatonic	1 969	3 460
	Boutiques	119	201
	TOTAL	5 984	7 126
2023	Thermes	4 484	4 000
	Rovatonic	999	4 324
	Boutiques	80	294
	TOTAL	5 563	8 618

Sources : Compte d'exploitation prévisionnel du contrat de concession et comptes de résultats réalisés.

- **Les charges d'exploitation**

S'agissant des charges d'exploitation, le poste de dépenses qui a enregistré la progression la plus sensible sur la période d'analyse est celui des fournitures non stockables (compte 6061 - eau, électricité, gaz, carburant), soit une augmentation de 70 % de 2019 à 2023, passant de 0,6 M€ à 1 M€ en conséquence de la très forte hausse des prix de l'énergie sur les dernières années⁵⁹.

À l'inverse, les dépenses de personnel (y compris externe) ont reculé de 4,7 M€ à 3,5 M€ (soit - 25 %) du fait de la réduction du nombre d'employés permanents (effectifs de 56 postes en 2023), et d'un recours accru aux emplois saisonniers (95 salariés en 2023). La société exploitante a par ailleurs mutualisé plusieurs fonctions supports entre les deux établissements concédés, fonctions développées précédemment auprès de chacune des régies municipales.

Un même mouvement à la baisse a été enregistré pour les charges de sous-traitance générale (- 11 %), et celles consacrées à la publicité, apparemment divisées de moitié dans les comptes d'exploitation (87 253 € en 2023) sous la réserve de la redevance acquittée auprès de la société-mère, pour une part au titre des frais de publicité et de la communication.

Durant la mise en concession du service public, les charges d'exploitation incluaient une redevance d'occupation du domaine public versée à la commune de Royat, d'un montant de 370 371 €⁶⁰ en 2023, bien en-deçà de celui des redevances réglées à la société-mère du délégataire, de quelque 0,8 M€ au titre des frais de siège et de publicité/communication constituant le troisième poste de dépenses après celles de personnel (3,5 M€) et celles d'énergie (1 M€).

Dans le détail, la redevance pour usage de la marque Valvital a atteint 320 021 € en 2023⁶¹, la société exploitante « Thermes de Royat » ayant en plus dépensé quelque 91 000 € de frais directs de communication et de commercialisation sur le même exercice.

⁵⁹ D'après le rapport annuel « Bilan énergétique de la France pour 2022 » du Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires : « En 2022, dans le contexte de la guerre en Ukraine et de moindre disponibilité des réacteurs nucléaires français, les prix de l'énergie sur les marchés de gros ont connu de très fortes hausses : ceux de l'électricité et du gaz ont été multipliés par 2,6 par rapport à 2021. Le bouclier tarifaire et les dispositifs de soutien aux entreprises mis en place ont permis de limiter la transmission de cette hausse des prix de gros aux prix payés par les utilisateurs finaux. Ces prix progressent néanmoins en 2022 : les ménages paient en moyenne l'énergie 20,6 % plus cher qu'en 2021. Cette hausse résulte à la fois de celle des prix des carburants, qui progressent de 25,2 %, et de celle des prix des énergies du logement, qui augmentent de 16,8 %. Le secteur productif fait face, quant à lui, à des hausses de prix encore plus significatives. Le gaz en particulier, dont le prix sur les marchés s'est envolé en fin d'année, se renchérit de 87 % dans l'industrie et de 52 % dans le tertiaire. »

⁶⁰ Dont une partie fixe de 250 000 € et une autre variable.

⁶¹ La charge totale de 320 021 € payée en 2023 = 35 000 € + 285 021 € (soit le chiffre d'affaires 2022 de 7 125 522 € x 4%).

Tableau n° 13 : Frais de communication et de commercialisation supportés directement par la SAS Thermes de Royat (exercice 2023)

Nature des frais	Montant en €	Détails
Honoraires marketing	4 782	Campagnes d'appels
Annonces et insertions	24 347	Insertions publicitaires magazines : QLF, Clermont Infos, ... Insertions publicitaires TV : France 3 Spots radio : France Bleue
Publicité Valvital	22 913	Campagnes Google Ads
Foires et expositions	9 540	Thermalies Paris AURA Tourisme Salon Thalasso et Cures Thermales
Publicité - sponsoring	6 500	Clermont Auvergne Tourisme
Brochures et imprimés	23 155	Brochures bains et cures, Touring info service, flyers, ...
TOTAL	91 237	

Source : compte de résultat 2023 du la SAS Thermes de Royat (déléguataire).

Pour sa part, la redevance pour frais de siège s'est montée à 510 472 € en 2023, tandis que la société SAS « Thermes de Royat » a dépensé en sus quelque 263 000 € au titre des mêmes fonctions support (cf. tableau *infra*), à raison de 10 emplois équivalents temps plein (ETP) sur des tâches administratives et de secrétariat, 3,6 emplois ETP sur les fonctions comptables, 2 emplois ETP sur des missions commerciales et 1 emploi ETP se consacrant à la communication (pour l'essentiel des informations tirées de l'organigramme des services de la société).

Tableau n° 14 : Frais de gestion supportés directement par la SAS Thermes de Royat en 2023

Compte	Intitulé de la charge	Montant en €
61131000	Sous-traitance Informatique	25 766
61351000	Locations de matériel de bureau et informatique	6 634
61561000	Maintenance matériel de bureau et informatique	59 919
62650000	Hébergement site internet	1 704
62651000	Opérations liées à Internet	4 996
62261100	Honoraires Commissaires aux comptes	20 500
62261200	Honoraires Juridiques	9 665
62261350	Honoraires Ressources Humaines	112 927
62261400	Honoraires Techniques et Architectes	20 800
TOTAL en 2023		262 911

Source : compte de résultat 2023 du la SAS Thermes de Royat (déléguataire).

• Les amortissements et provisions

Les comptes de la société n'enregistraient, en revanche, aucune charge d'amortissement et de provision. Ainsi que précédemment commenté, les équipements et bâtiments des thermes et de l'établissement thermoludique, d'une valeur nette comptable de 12 M€⁶² au 31 décembre 2021, ne donnaient en effet plus lieu à constitution d'amortissement, ni dans

⁶² Différence entre le solde débiteur des comptes de racine 22 « Immobilisations reçues en affectation » (soit 38,4 M€ au 31 décembre 2021) et le solde créditeur des comptes d'amortissement de racine 282 « Amortissements des immobilisations reçues en affectation » (soit 26,6 M€ au 31 décembre 2021) dans la comptabilité de l'EPL lors du retour des biens à la commune pour leur mise à disposition du déléguataire à compter du 1^{er} janvier 2022, date réelle du début de la gestion déléguée.

les comptes du délégataire, ni dans ceux de la commune (ou de l'EPL Royat Thermotonic en liquidation).

Or les dotations aux comptes d'amortissement représentaient, pour ces éléments d'actifs, une charge moyenne de quelque 671 000 € l'an de 2019 à 2021. Elles étaient des plus réduites dans les comptes de la société exploitante, ne dépassant pas 7 205 € en 2022 et 22 180 € en 2023 dans la mesure où le délégataire amortissait (en toute conformité avec la réglementation comptable) les seules immobilisations lui appartenant en propre, acquises depuis le 1^{er} janvier 2022 de prise d'effet de la concession.

Sur l'exercice 2023, la société délégataire a également constitué une dotation aux comptes de provisions de 233 986 €, se décomposant :

a) en une provision pour litige à hauteur de 75 000 €, liée à une instance contentieuse pendante devant le conseil de prud'hommes de Clermont-Ferrand, saisi par un employé (maîtrnageur) licencié en juillet 2022 par le délégataire ;

b) en une provision pour gros entretien et grandes révisions (GER) à hauteur de 158 986 € au titre des exercices 2022 et 2023, et à raison de dépenses figurant au programme prévisionnel de grosses révisions prévues par la concession.

En définitive, sur la période de 2019 à 2023, l'excédent brut d'exploitation (EBE)⁶³ a fléchi de 0,8 M€ à 0,6 M€ bien que le chiffre d'affaires ait progressé de 8,1 M€ à 8,6 M€ sur la même période : au nombre des facteurs explicatifs de cette évolution contrastée, l'alourdissement des charges d'exploitation du fait de la forte augmentation des prix de l'énergie (1 M€ en 2023) et du poids significatif des redevances acquittées à la société-mère du délégataire (0,8 M€ en 2023).

3.1.2 La situation bilancielle

Tableau n° 15 : La situation bilancielle

en €	2019	2020	2021	2022	2023
Mode d'exploitation	Régie municipale	Régie municipale	EPL	SAS (DSP)	SAS (DSP)
Ressources stables (A)	13 292 711	10 768 956	11 691 458	-101 926	693 109
Dont ressources propres	8 359 258	6 479 570	11 691 458	-110 841	566 597
Dont dettes financières	4 933 452	4 289 386	0	8 915	126 512
- Emplois immobilisés nets (B)	13 955 533	13 451 266	11 890 090	74 208	191 740
= Fonds de roulement net global (A-B)	-662 822	-2 682 310	-198 633	-176 134	501 369
- Besoin en fonds de roulement	-287 682	-119 168	-689 456	-1 981 806	-416 567
= Trésorerie nette	-375 139	-2 563 143	490 823	1 805 672	917 936
Dont trésorerie avancée par le BP*	-465 495	-2 201 603	0	0	0
Dont ligne de trésorerie contractée**	-600 000	-600 000	-300 000	0	0
Dont trésorerie active	690 356	238 460	790 823	1 805 672	917 936

Source : à partir des comptes de gestion annuels et des balances/comptes du délégataire pour 2022 et 2023.

* Trésorerie en provenance du budget principal via le compte de rattachement « 451 » pour le BA des thermes qui ne disposait pas d'un compte au Trésor (compte 515). ** Lignes de trésorerie souscrites au 31 décembre N par le BA des thermes en 2019, le BA thermoludique en 2020 et par l'EPL en 2021.

⁶³ Indicateur de la capacité des établissements thermal et thermoludique à générer des ressources de trésorerie à partir du cycle d'exploitation ordinaire excluant les postes financiers et exceptionnels.

• Les ressources stables

Au 31 décembre 2021, les ressources stables de l'EPL Royat Thermotonic (fonds propres, subventions, emprunts, ...) se montaient à quelque 12 M€, en conséquence notamment de la comptabilisation des droits de l'affectant⁶⁴ (commune de Royat) et des subventions d'investissement allouées par le budget principal (2,6 M€) non encore totalement reprises au compte de résultat. Les dettes financières, qui s'élevaient à 4,3 M€ au 31 décembre 2020, ont été en revanche intégralement reprises au budget principal de la commune lors de la dissolution des deux régies municipales.

Depuis la mise en gestion déléguée, au 1^{er} janvier 2022, les ressources propres ne comptabilisaient plus que le capital social de la filiale SAS du délégataire, d'un niveau extrêmement faible (seulement 10 000 €), les résultats annuels (négatifs de 0,1 M€ en 2022 puis positifs de 0,3 M€ en 2023) et les provisions pour risques et charges constituées (soit 0,2 M€ en 2023).

Sous gestion déléguée, le niveau des ressources permanentes s'est ainsi révélé particulièrement faible, voire insignifiant au regard de la part de risques censée être portée par l'exploitant : d'abord négatif de 101 926 € en 2022, il n'a pas dépassé + 693 109 € en 2023, quand un niveau moyen de 12 M€ ressortait entre 2019 et 2021. De l'avis de la chambre, la consolidation des ressources permanentes exigeait d'abord l'augmentation du capital de la société délégataire, d'un niveau minimal de 10 000 €, alors que le capital social constitue par principe la première garantie des risques d'exploitation portés par une société. La faiblesse du capital social traduisait bien le déséquilibre de l'économie de la concession, avec un engagement financier du groupe délégataire réduit à une perte maximale insignifiante, tandis que l'exploitation du service public concédé engendrait un chiffre d'affaires annuel de 8 M€.

• Les emplois stables

En vis-à-vis des ressources permanentes, les emplois immobilisés stables (nets des amortissements) ont chuté de près de 12 M€⁶⁵ au 31 décembre 2021 à 192 000 € au 31 décembre 2023, en conséquence logique de l'absence de comptabilisation à l'actif de la société exploitante des immobilisations communales mises à disposition (mise à disposition régulièrement retracée dans les comptes de la commune).

Pour mémoire, selon les prescriptions du règlement n° 2014-03 de l'Autorité des normes comptables relatif au plan comptable général, et notamment de son article 211-1 (en sa version du 1^{er} janvier 2024) applicable à la société délégataire : « *Un actif est un élément identifiable du patrimoine ayant une valeur économique positive pour l'entité, c'est-à-dire un élément générant une ressource que l'entité contrôle du fait d'évènements passés et dont elle attend des avantages économiques futurs* », l'article 621-8 du même règlement précisant expressément que « *Les biens mis dans la concession par le concédant ou par le*

⁶⁴ Les droits de l'affectant, qui viennent conforter les ressources propres, correspondent à la valeur nette des immobilisations au moment de leur remise à l'exploitant doté d'une personnalité juridique propre. Ils traduisent l'apport net en ressources dont a bénéficié l'exploitant au moment de la remise.

⁶⁵ Différence entre le solde débiteur des comptes de racine 22 « Immobilisations reçues en affectation » (soit 38,4 M€ au 31 décembre 2021) et le solde créditeur des comptes d'amortissement de racine 282 « Amortissements des immobilisations reçues en affectation » (soit 26,6 M€ au 31 décembre 2021) dans la comptabilité de l'EPL lors du retour des biens à la commune pour leur mise à disposition du délégataire à compter du 1^{er} janvier 2022, date réelle du début de la gestion déléguée.

concessionnaire sont inscrits à l'actif du bilan de l'entité concessionnaire. L'inscription à l'actif de la valeur des biens mis gratuitement dans la concession par le concédant comporte une contrepartie au passif du bilan, classée dans les fonds propres ».

En application de ces prescriptions comptables réglementaires, la société concessionnaire aurait dû comptabiliser à son bilan les immobilisations mises à sa disposition gratuitement par la commune de Royat. À défaut, l'actif de la société s'en est trouvé minoré à hauteur de la valorisation des immobilisations communales concédées, et le passif à due concurrence au titre du droit d'usage exclusif à constater comptablement, et venant alimenter les fonds propres. Il en est résulté des comptes sociaux insincères et un bilan présentant une situation erronée.

• Le fonds de roulement

Pour sa part, le fonds de roulement⁶⁶ s'est révélé négatif de 2019 à 2022, rendant compte d'une structure financière déséquilibrée dans laquelle les immobilisations étaient de fait financées par des ressources de court terme, en l'occurrence des avances consenties par le budget principal de la commune de Royat et la mobilisation de lignes de trésorerie bancaires durant la gestion communale des activités thermales et thermoludiques (jusqu'au 31 décembre 2021).

Le niveau des ressources permanentes a également fléchi, en début de période d'analyse, en conséquence des déficits d'exploitation constatés⁶⁷ : -1,4 M€ pour l'exercice 2019 et -1,5 M€ pour l'année 2020 pour l'exploitation « courante » des thermes, déficits⁶⁸, creusés par la crise sanitaire à hauteur de -1,7 M€ en 2020 et de -0,6 M€ en 2021.

A la clôture de l'exercice 2022 de mise en gestion concédée, les ressources permanentes se sont encore révélées négatives par l'effet d'un résultat d'exploitation de nouveau déficitaire (- 120 440 €) notamment affecté par le montant de la redevance (382 969 €) acquittée à la société-mère (CEB-Valvital). La gestion de l'exercice 2023 s'est soldée par un fonds de roulement redevenu positif, à hauteur de 0,5 M€, un résultat excédentaire (0,3 M€) et la constitution de provisions pour risques et charges (0,2 M€).

• Le besoin en fonds de roulement

Le besoin en fonds de roulement⁶⁹ a été négatif sur l'ensemble de la période 2019-2023, révélant un dégagement en fonds de roulement qui a permis d'atténuer la faiblesse, voire le niveau négatif de la trésorerie en début de période (2019 et 2020) ; il a contribué au rétablissement du fonds de roulement. Le principal poste à l'origine de dégagements en fonds de roulement, enregistrés depuis la mise en gestion déléguée, a trait à la vente de « bons cadeaux » au titre de prestations thermoludiques à réaliser, d'un montant de 1,2 M€ en 2022 et de 1,4 M€ 2023⁷⁰, ces opérations se traduisant par un encaissement de produits auprès des

⁶⁶ L'excédent des ressources stables sur les emplois stables

⁶⁷ Solde du compte 119 « Report à nouveau débiteur » qui réduit le niveau des fonds propres.

⁶⁸ Les déficits d'exploitation pour l'exercice 2020 ont été arrêtés à 1 M€ pour les thermes et à 0,7 M€ pour Royatonic, pour une large part causés par les fermetures administratives.

⁶⁹ Le besoin en fonds de roulement global (BFRG) traduit la différence entre l'ensemble des créances d'exploitation détenues sur les redevables et le total des dettes à court terme (fournisseurs, dettes fiscales et sociales, etc.).

⁷⁰ Ces produits anticipés (compte 487 - produits constatés d'avance) sont des dettes à court terme que la société délégataire devra honorer à l'égard de ses clients pour l'exercice suivant.

clients, avant que la prestation ne soit assurée et son coût supporté (avec décaissement des règlements de factures aux fournisseurs et autres dépenses participant au cycle d'exploitation).

Le dégagement en fonds de roulement, de 0,4 M€ enregistré sur l'exercice 2023, aurait été significativement plus fort si la société des Thermes de Royat n'avait pas consenti une avance de trésorerie de 2 M€ à sa société-mère du groupe Valvital.

• La trésorerie

La trésorerie (au sens financier et non de disponibilités courantes) correspond à la différence ressortant entre fonds de roulement et besoin en fonds de roulement. Elle était négative sur le début de période, de 2019 à 2020, la régie municipale des thermes ne pouvant honorer ses engagements et dettes que par les avances consenties par le budget principal de la commune (0,5 M€ en 2019 et 2,2 M€ en 2020) et la mise en place de lignes de trésorerie bancaires (0,6 M€ en 2019). En 2020, une ligne de trésorerie avait également été souscrite par la régie municipale thermoludique (0,6 M€), pour faire face aux effets de la crise sanitaire.

Ayant succédé en 2021 aux deux régies municipales dissoutes, l'EPL Royat Thermotonic a recouru également à une ligne de trésorerie de 0,3 M€ pour pouvoir honorer ses engagements exigibles. Au terme de son contrôle (en décembre 2024), la chambre observe que les comptes 2024 de l'EPL font toujours ressortir une ligne de trésorerie, non encore soldée, à hauteur de 170 000 € et génératrice d'intérêts (3 395 €), bien que l'établissement ait été mis en sommeil et n'exerçait plus aucune activité sur la période de janvier 2022 à décembre 2024.

Pour sa part, la gestion déléguée s'est caractérisée par un niveau de trésorerie active largement positif, de quelque 1,8 M€ à la fin 2022 et de 0,9 M€ à la fin 2023 ; il aurait même pu s'approcher de 3 M€ à la clôture de l'exercice 2023, sans l'avance de 2 M€ consentie par la société concessionnaire au groupe CEB-Valvital.

3.2 La situation financière de la commune de Royat

Sur la période de contrôle, l'activité thermale a eu une incidence déterminante sur la situation financière de la commune par l'effet, durant les premiers exercices sous revue, d'une exploitation directe des termes et de l'équipement thermoludique confiée jusqu'en 2020 à deux régies municipales, puis à un établissement public local dédié. Le thermalisme est demeuré à fort enjeu en gestion déléguée, pour la commune, à raison des ressources qu'il génère mais aussi de la charge de financement de l'effort d'investissement devant être partagée entre la collectivité et son concessionnaire. Au surplus, la commune demeure propriétaire des sources qui conditionnent l'exploitation des équipements.

Pour ce motif, le contrôle de la station thermale de Royat ne peut s'affranchir de la revue des comptes et de la situation financière de la commune, qui porte le service public afférent.

Au terme du contrôle (décembre 2024), le budget communal comporte un budget principal et un budget annexe à caractère administratif (SPA) des « Actions culturelles », sans autonomie financière ni personnalité morale, créé au 1^{er} janvier 2021.

Le périmètre budgétaire de Royat inclut également le budget autonome de l'établissement public local (EPL) « Royat Thermotonic », doté de la personnalité morale et de

l'autonomie financière, dont les données ont été précédemment examinées dans les éléments d'analyse financière des activités thermale et thermoludique (voir *supra*).

Le budget annexe des « Actions culturelles » est de faible enjeu financier, ayant été créé pour des motifs politiques plutôt que financiers, à fins d'identification et de valorisation de la politique culturelle de la commune. Il retrace principalement les opérations de l'école de musique, théâtre et danse ouverte en septembre 2019, celles liées à la programmation culturelle de la salle de spectacle/de théâtre « l'AvanC », et celles du festival de Pyromélodie⁷¹. Ses produits de gestion sont assurés pour l'essentiel (de l'ordre de 75%) par la subvention d'équilibre allouée par le budget principal, de quelque 0,550 M€ l'an, et de diverses ressources propres.

L'analyse financière ci-après présentée porte sur les principaux indicateurs financiers et bilantiels du budget principal et du budget annexe « Actions culturelles » ; elle vise à mesurer, en particulier, l'impact des activités thermales et thermoludiques sur les finances communales.

Tableau n° 16 : Recettes de fonctionnement de la commune (budget principal et budget annexe) et de l'EPL Thermotonic

En M€	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Commune (budget principal)</i>	7,1	6,8	11,0	8,0	8,8
<i>Régie des eaux minérales (budget annexe)</i>	4,8	2,3			
<i>Régie centre Royatonic (budget annexe)</i>	4,0	2,1			
<i>EPL Thermotonic (budget autonome)</i>			5,2	0,04	0,03
<i>Actions culturelles (budget annexe)</i>			0,5	0,8	0,9
Totalisation	15,9	11,2	16,7	8,8	9,7

Source : outil d'analyse financière des juridictions financières, d'après les comptes de gestion.

3.2.1 Les produits de gestion

Tableau n° 17 : Évolution des produits de gestion du BP et du BA « actions culturelles »

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne
<i>Fiscalité nette des restitutions</i>	4 196 588	3 948 184	4 224 627	4 934 846	5 397 293	6,5 %
+ Ressources d'exploitation	1 029 715	983 545	1 617 450	1 424 386	1 657 966	12,6 %
+ Dotations et participations	806 035	779 483	828 519	623 972	615 869	-6,5 %
= Produits de gestion	6 032 338	5 711 212	6 670 596	6 983 204	7 671 128	6,2 %

Source : outil d'analyse financière des juridictions financières, d'après les comptes de gestion.

D'un montant total de 7,6 M€ en 2023, les produits de gestion de la commune sont composés à 70 % de ressources fiscales, à 22 % de ressources d'exploitation et à 8 % de

⁷¹ Le festival allie musique et tirs de feux d'artifices.

dotations et participations institutionnelles. Ils ont connu une progression soutenue sur la période (+6,2 % par an), le dynamisme du produit fiscal (+6,5 % par an) et des recettes d'exploitation (+12,6 % par an) ayant plus que compensé la diminution des dotations et ressources institutionnelles (-6,5 % par an).

Les recettes fiscales ont évolué de 4,7 M€ en 2019 à 5,9 M€ en 2023 ; elles sont alimentées principalement, depuis la réforme de la fiscalité locale, par les contributions directes demeurant levées par la commune, (3,6 M€ en 2019 et 4,5 M€ en 2023), les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, ainsi que la taxe d'habitation ne frappant plus depuis 2021 que les seules résidences secondaires⁷². Le produit des impôts directs a progressé régulièrement sur la période de contrôle, de 3,6 M€ en 2019 à 4,5 M€ en 2023 (à l'exception de l'année 2020 de stabilité du rendement de la fiscalité). Les bases d'imposition de Royat sont nettement supérieures au niveau moyen relevé pour les communes de même importance démographique, soit en 2023, 1 788€ par habitant à Royat pour 1 460 € par habitant pour les communes de 10 000 à 20 000 habitants pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, d'où un produit de l'impôt de 939 € par habitant contre 597 € de moyenne pour les communes de la strate. Les ressources fiscales de la commune sont également alimentées par le prélèvement sur le produit des jeux du casino de Royat-Chamalières⁷³, en progression de 2019 (0,8 M€) à 2023 (1 M€) après un recul marqué enregistré en 2020 et 2021 du fait de la crise sanitaire et des périodes de fermeture de l'établissement (produit de l'ordre de 0,5 M€ l'an).

Pour leur part, les ressources d'exploitation ont progressé de 1 M€ à 1,6 M€ de 2019 à 2023, étant pour l'essentiel constituées des loyers et redevances perçus auprès des exploitants et concessionnaires (compte 757). La commune encaisse ainsi un loyer de quelque 0,2 M€ auprès de la société « Casino municipal de Royat »⁷⁴ au titre de la mise à disposition de l'établissement propriété de la commune, par l'effet d'un bail emphytéotique administratif (BEA) accessoire et indétachable du contrat de concession relatif à l'exploitation du casino. La commune de Royat perçoit encore un loyer annuel de 0,2 M€ auprès de la société TDF SAS, du fait de l'implantation et de l'exploitation d'un site radioélectrique et de télécommunications. Enfin, les recettes d'exploitation ont été abondées par le produit de la redevance forfaitaire d'occupation des installations thermales et thermoludiques, acquittée par la société concessionnaire pour un montant (fixe) de 0,25 M€⁷⁵.

Les ressources institutionnelles de la commune de Royat ont en revanche fléchi, de 0,8 M€ à 0,6 M€ sur la période d'analyse. Elles sont constituées de la dotation globale de fonctionnement (en recul de 600 k€ en 2019 à 461 k€ en 2023) et de diverses autres dotations, comme les allocations venant en compensation des mesures d'exonérations en matière de fiscalité directe locale, également en baisse.

En 2023, le niveau des produits de gestion atteignait 1 669 € par habitant à Royat, quand il ne dépassait pas 1 433 € pour les communes de même importance, au plan national.

⁷² Les communes bénéficient du transfert de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la mise en œuvre d'un coefficient correcteur d'équilibrage.

⁷³ Compte 7364.

⁷⁴ Société par actions simplifiée.

⁷⁵ En 2021, une redevance de 200 000 € a été payée par l'EPL Royat Thermotonic au budget principal de la commune au titre de l'exploitation sur une année des installations, dans l'attente de la mise en œuvre effective de la délégation de service public au groupe Valvital à compter du 1^{er} janvier 2022.

3.2.2 Les charges de gestion

Tableau n° 18 : Évolution des charges de gestion de la commune de Royat (budget principal et budget annexe « actions culturelles »)

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	<i>Var. ann. moyenne</i>
<i>Charges à caractère général</i>	1 404 192	1 103 913	1 272 766	1 409 148	1 564 179	2,7 %
+ Charges de personnel	2 966 213	2 881 549	3 049 752	3 188 982	3 226 125	2,1 %
+ Subventions de fonctionnement	516 148	463 942	451 516	487 966	415 037	-5,3 %
+ Autres charges de gestion	252 893	221 838	216 508	253 024	299 993	4,4 %
= Charges de gestion	5 139 445	4 671 242	4 990 542	5 339 120	5 505 334	1,7 %
Taux annuel d'inflation (Insee)	1,1%	0,5%	1,6%	5,2%	4,9%	--

Source : outil d'analyse financière des juridictions financières, d'après les comptes de gestion.

D'un montant total de 5,5 M€ en 2023, les charges de gestion sont constituées à hauteur de 59 % des dépenses de personnel (3,2 M€), de 28 % des charges à caractère général (1,65 M€), de 8 % des subventions de fonctionnement versées (0,4 M€), et pour le reste de 5 % de diverses autres charges de gestion (0,3 M€). Leur progression a été contenue durant la période contrôlée à +1,7 % l'an, soit un rythme moins soutenu que celui de l'inflation enregistré sur la même période, avec un taux moyen annuel de 2,6 %.

L'augmentation des dépenses de personnel tient, pour l'essentiel, au déploiement de mesures législatives ou réglementaires, au premier rang desquelles la revalorisation du point d'indice de la fonction publique, de +3,5 % au 1^{er} juillet 2022 puis encore de +1,5 % au 1^{er} juillet 2023 (dans un contexte de reprise marquée de l'inflation et de renchérissement du coût de la vie). A l'inverse, les effectifs des agents communaux ont reculé de 91 emplois équivalent temps plein (ETP), à 85 ETP sur la période.

Pour leur part, les charges à caractère général ont retrouvé en 2022 leur niveau d'avant crise sanitaire, à 1,4 M€ ; elles ont connu une croissance plus marquée en 2023, de quelque 11%, dans un environnement économique général redevenu inflationniste.

Enfin, la commune a réduit sur la période d'analyse le montant des subventions de fonctionnement qu'elle alloue, de 0,5 M€ en 2019 à 0,4 M€ en 2023 : le niveau des subventions accordées aux associations et personnes de droit privé a ainsi fléchi de 347 325 € à 258 904 € sur la période. La subvention d'équilibre versée au CCAS (établissement public rattaché à la commune portant la politique et l'action sociales) a quant à elle progressé de 126 000 € à 135 000 € de 2019 à 2023.

En termes de comparaison avec l'ensemble des communes de même importance démographique, les charges de gestion de Royat se montaient en 2023 à 1 250 € par habitant, pour un niveau moyen de 1 225 € par habitant relevé pour la strate.

3.2.3 Le niveau de l'autofinancement

Tableau n° 19 : Évolution de la CAF brute du BP et du BA « actions culturelles »

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<i>Produits de gestion</i>	6 032 338	5 711 212	6 670 596	6 983 204	7 671 128	6,2 %
- <i>Charges de gestion</i>	5 139 445	4 671 242	4 990 542	5 339 120	5 505 334	1,7 %
+/- <i>Résultat financier</i>	-200 210	-184 629	-146 845	-54 526	-91 940	-17,7 %
+/- <i>Résultats excep. réels</i>	1 811	-15 816	2 072 949	-796 844	-28 316	--
= CAF brute	694 494	839 525	3 606 158	792 714	2 045 538	24 %

Source : outil d'analyse financière des juridictions financières, d'après les comptes de gestion.

La capacité d'autofinancement brute (CAF brute) révèle le surplus de ressources sur les charges de fonctionnement ; elle doit à minima permettre de couvrir le remboursement en capital de la dette et, de préférence, contribuer au financement des investissements.

D'un niveau de 0,7 M€ relevé en 2019, la capacité d'autofinancement brute de Royat atteint quelque 2 M€ à la clôture de l'exercice 2023. Cette dynamique tient à la progression soutenue des produits de gestion (+ 6,2 % de progression annuelle), conjuguée à une bonne maîtrise des charges de gestion (+ 1,7 % d'augmentation annuelle).

Par-delà cette évolution tendancielle favorable, les exercices 2021 et 2022 ont connu des circonstances particulières, ayant pesé significativement sur le niveau de la CAF brute dégagé par le budget principal (cf. résultat exceptionnel dans le tableau de la CAF) :

- En 2021, la CAF brute a été portée à 3,6 M€ du fait de l'encaissement d'aides exceptionnelles allouées par l'État : une première aide de 1,8 M€ au titre de la dotation venant en soutien des régies affectées par la crise sanitaire⁷⁶ ; une autre de 0,4 M€ par la voie d'une subvention exceptionnelle attribuée par arrêté ministériel, à raison de circonstances exceptionnelles à l'origine de difficultés financières particulières⁷⁷ (au cas d'espèce, déséquilibre du budget de la commune ayant entraîné la saisine de la chambre régionale des comptes). Ces aides d'État ont permis à la commune de couvrir, sur l'exercice 2021, les déficits laissés par les deux régies municipales dissoutes (budgets annexes des thermes et du centre thermoludique), d'un montant total de 2,6 M€ repris au budget principal.
- En 2022, la CAF brute a été affectée, négativement, à hauteur de 0,8 M€ par l'effet de l'avenant n°2 apporté au contrat de concession, entérinant différents reversements et transferts financiers au bénéfice du groupe Valvital délégataire⁷⁸. Cette mise à contribution du budget communal, en lieu et place de celui de l'EPL, a été justifiée comme suit par la

⁷⁶ Article 26 de la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

⁷⁷ Article 2335-2 du CGCT.

⁷⁸ Flux financiers réellement payés par la commune au délégataire : (1) Arrhes encaissées par la commune ou par l'EPL Royat Thermotonic avant le 31 décembre 2021 pour des cures thermales à venir (non réalisées au 31 décembre 2021) à réaliser par le délégataire, soit un montant de 151 697 € (facturation non soumise à la TVA) ; (2) Bons cadeaux encaissés par la commune ou par l'EPL Royat Thermotonic avant la date du 31 décembre 2021 portant sur des prestations non réalisées au 31 décembre 2021, soit un montant de 643 923 € TTC réellement pris en charge par le budget de la commune et non de 1,3 M€ comme indiqué sur l'avenant ; (3) Indemnités de congés payés acquises et non prises au 31 décembre 2021 par les salariés de l'EPL transférés à la société Thermes de Royat au 1^{er} janvier 2022, pour un montant de 212 604,86 € ±.

commune : « *La situation de l'EPL au regard de sa trésorerie étant dans l'incapacité de supporter les dépenses arrêtées dans l'avenant, il a été décidé que la commune assure l'exécution des obligations issues du contrat de délégation de service public, considérant également que le délégant est bien la commune de Royat.* »

La capacité d'autofinancement brute n'a pas été suffisante pour assurer, chaque année, la couverture de l'annuité en capital de la dette communale, ayant été en défaut en 2019, 2020 et 2022. L'embellie observée à la clôture de la gestion 2023, avec une CAF nette⁷⁹ de 1 M€, fait ressortir une situation comparative à l'avantage de la commune de Royat, affichant un niveau de CAF brute de 420 € par habitant quand le niveau moyen ne dépasse pas 208 € par habitant pour les communes de même importance démographique.

3.2.4 Le financement des investissements

Ainsi qu'il ressort du tableau ci-après, les dépenses d'équipement de la commune sont financées en premier lieu, par la mobilisation des ressources propres disponibles, alimentées par la capacité d'autofinancement nette et les recettes d'investissement, pour l'essentiel constituées des dotations du Fonds de compensation pour la TVA et du produit des subventions d'équipement reçues. Pour le surplus restant à financer, il est fait appel à la mobilisation du fonds de roulement (excédents antérieurs reportés) et au recours à l'emprunt.

Tableau n° 20 : Le financement des investissements

<i>En milliers d'€</i>	2019	2020	2021	2022	2023	<i>Cumul période</i>
CAF brute	694	840	3 586	589	1 894	7 604
- Annuité en capital de la dette	857	856	854	992	806	4 365
= CAF nette ou disponible	-162	-16	2 732	-403	1 089	3 239
+ Recettes d'inv. hors emprunt	37	610	459	120	1 042	2 268
= Financement propre disponible	-125	593	3 191	-283	2 130	5 507
- Dépenses d'équipement	1 328	807	337	798	2 154	5 424
+/- autres (subventions d'investissement, fonds de concours, charges à répartir, ...)	-65	-146	1 131	-69	300	1 151
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-1 243	-206	1 884	-1 012	-324	-901
Nouveaux emprunts de l'année	770	0	0	0	573	1 343
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	-473	-206	1 884	-1 012	249	442
Fonds de roulement au 31/12	1 293	1 087	1 408	403	757	

Source : outil d'analyse financière des juridictions financières à partir des comptes de gestion annuels.

Les principales opérations d'équipement conduites durant la période d'analyse ont concerné :

- la réalisation, en 2019, d'un équipement culturel d'un coût total de 5,3 M€ TTC comportant une salle de spectacle « l'AvanC » et une école de musique, théâtre et danse (EMTD), réalisation relevant du dispositif « équipements communautaires de proximité – ECP » construits par la métropole clermontoise mais co-financés et gérés par les communes ;

⁷⁹ CAF brute diminuée du remboursement de l'annuité en capital de la dette.

- le programme de rénovation énergétique de l'hôtel de ville, d'un coût de 2,5 M€ (TTC).

L'opération de rénovation énergétique de l'hôtel de ville

Le programme de rénovation de l'hôtel de ville a donné lieu à allotissement, les 12 lots d'un montant de 2,1 M€ HT (2,5 M€ TTC) ayant été attribués le 30 juin 2022 par décision du maire (par délégation du conseil municipal). Les marchés de travaux et prestations n'appellent pas d'observation, à l'exception du marché de maîtrise d'œuvre.

D'un montant global estimatif de 195 539 € HT (234 647 € TTC), il a été attribué au groupement solidaire composé des sociétés Périchon-Jalicon (architecte et mandataire), Algotherm (bureau d'études) et Kossmann (économiste), sans procédure de publicité ni de mise en concurrence.

Or le montant estimatif s'inscrivant dans la fourchette de seuils réglementaires de 40 000 € HT à 215 000 € HT, la commune aurait dû emprunter a minima une procédure adaptée de passation, contrainte qu'elle n'a pas respectée. Le montant total des prestations de maîtrise d'œuvre (soldé en 2024) a atteint 209 706 € HT, soit 251 648 € TTC.

La commune de Royat s'est prévalu des dispositions de l'article L. 2122-1 du code de la commande publique, permettant « *de passer un marché public sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsque le respect d'une telle procédure est manifestement contraire à un motif d'intérêt général* ». Elle a évoqué également les contraintes inhérentes aux dates de dépôt des demandes de subventions⁸⁰, pour justifier de l'anticipation du choix du maître d'œuvre, sans publicité ni mise en concurrence. Enfin, elle a justifié du choix du cabinet d'architectes Périchon-Jalicon comme ayant été effectué « *sur conseil de l'ADUHME* » (agence locale des énergies et du climat)⁸¹, l'architecte « *ayant des références sur le territoire de la métropole sur l'amélioration énergétique d'établissements recevant du public* ».

De l'avis de la chambre, le seul motif d'intérêt général ne suffit pas à justifier une dévolution du marché de maîtrise d'œuvre hors de toute procédure formalisée, l'opération de rénovation énergétique de l'hôtel de ville de Royat n'étant pas au nombre des situations et cas de dispense de publicité et de mise en concurrence. Par ailleurs, si l'argument tenant au calendrier des demandes de subvention est pertinent en termes de contrainte supplémentaire à prendre en considération, il ne saurait évincer le caractère prescriptif et impératif du code de la commande publique.

Pour financer les dépenses d'investissement, soit 6,6 M€ cumulés sur la période, la commune a mobilisé son autofinancement à hauteur de 48 % (3,2 M€), complété du produit des recettes d'investissement propres (2,3 M€) : elle a ainsi couvert ses dépenses d'équipement à hauteur de 83%. Le solde à financer a été assuré par recours à l'emprunt, soit quelque 1,3 M€ d'emprunts contractés durant la période sous revue (après neutralisation des mouvements

⁸⁰ A titre d'exemple, la commune cite le fonds d'intervention communal du département du Puy-de-Dôme (dépôt avant le 31 décembre 2020), la dotation d'équipement des territoires ruraux DETR (dépôt avant le 8 janvier 2021) et le bonus relance de la Région (dépôt avant le 31 mars 2021). L'éligibilité des dossiers est souvent conditionnée à la production, *a minima*, d'un dossier d'avant-projet par la collectivité, preuve du démarrage de l'opération de travaux.

⁸¹ Les agences locales des énergies et du climat (ALEC), dont le rôle est défini à l'article L. 211-5-1 du code de l'énergie, sont des associations créées par les collectivités territoriales et leurs groupements. En lien avec les services de l'Etat, elles apportent un appui local en matière de politiques publiques d'énergie-climat.

comptables liés au remboursement anticipé d'emprunt, enregistrés en 2021⁸²), dépassant les stricts besoins de financement.

Par comparaison, les dépenses d'équipement de la commune de Royat ont atteint 564 € par habitant en 2023, pour un niveau moyen de 504 € par habitant relevé pour la strate de référence.

3.2.5 L'endettement consolidé

Tous budgets confondus, l'endettement consolidé de la commune de Royat s'établit à près de 12 M€ au 31 décembre 2023 (tableau *infra*). L'intégralité de l'encours est désormais portée par le budget principal, après reprise des encours de dettes des régies communales dissoutes au 31 décembre 2020, de 1,9 M€ pour la régie thermale et de 2,4 M€ pour la régie thermoludique.

La commune de Royat a réaménagé et refinancé sa dette sur les mois de décembre 2020 à février 2021. Cette opération de renégociation a porté sur 24 contrats de prêts (13 pour la commune et 11 pour les régies) totalisant un encours de 10,2 M€⁸³. Elle a permis de réduire le montant des annuités, avec allongement corrélatif de la durée résiduelle d'amortissement des emprunts. Elle a entraîné le règlement d'une pénalité de remboursement anticipé, de 1,1 M€, capitalisée dans l'encours de dettes⁸⁴ (dont le paiement a été en conséquence étalé dans le temps, comme le principal de la dette, sur une période de 10 années⁸⁵).

Tableau n° 21 : Encours de la dette bancaire consolidée (tous budgets)

<i>En millions d'€, au 31 décembre N</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Encours de dettes du budget principal</i>	9,4	8,5	12,0	12,1	11,9
+ Pénalité de remboursement anticipé capitalisée (BP)	--	--	1,1	--	--
+ Encours de dettes de l'ex-régie des thermes	2,2	1,9	--	--	--
+ Encours de dettes de l'ex-régie thermoludique	2,7	2,4	--	--	--
+ Encours de dettes de l'EPL Thermotonic	--	--	0	0	0
= Encours de la dette consolidée (A)	14,3	12,8	13,1	12,1	11,9
/ CAF brute du budget principal (B)	0,7	0,8	3,6	0,6	1,9
= Capacité de désendettement en années (A/B)	20	16	4	20	6
Intérêts des dettes consolidées (C)	0,41	0,35	0,21	0,15	0,16
= Taux apparent de la dette consolidée (C/A)	2,86%	2,73%	1,60%	1,24%	1,34 %

Source : outil d'analyse financière des juridictions financières à partir des comptes de gestion annuels.

Au 31 décembre 2023, 12 emprunts bancaires ne sont pas encore totalement amortis, pour un encours de 11,9 M€. Ils ont été souscrits auprès de quatre banques, et sont tous de type « 1A » qui constitue la catégorie d'emprunts la moins risquée au regard de la charte Gissler de

⁸² Opération d'ordre budgétaire ayant entraîné une augmentation de la dette de 1,1 M€, au titre de la pénalité de remboursement anticipée capitalisée, donc sans encaissement d'un nouvel emprunt.

⁸³ Montant inscrit au compte 166 « Refinancement de la dette » de l'exercice 2021.

⁸⁴ Le capital restant dû refinancé est majoré du montant de la pénalité de remboursement anticipé lorsque celle-ci est capitalisée.

⁸⁵ A la fin de chaque exercice, le compte 6862 « Dotation aux amortissements des charges financières à répartir » est débité par le crédit du compte 4817 « Pénalités de renégociation de la dette » pour un montant de 107 991 €.

bonne conduite, signée le 7 décembre 2009⁸⁶ entre les établissements bancaires et les collectivités locales.

La capacité de désendettement⁸⁷ de la commune a retrouvé un niveau convenable en 2023, de 6 années, bien en-deçà du seuil d'alerte alors fixé légalement à 12 années⁸⁸. Elle avait atteint un pic à quelque 20 années, sur les exercices 2019 et 2022.

Globalement, il y a eu baisse régulière de l'encours de la dette consolidée de 2019 à 2023, de 14,3 M€ à 11,9 M€, et corrélativement un allègement de la charge d'intérêts de 0,41 M€ l'an en 2019 à 0,16 M€ sur l'exercice 2023. Il reste qu'en comparaison de la situation des communes de même importance, Royat affiche un niveau d'endettement très élevé de 2 631 € par habitant en 2023, quand il ne dépasse pas 801 € par habitant pour la strate de référence, étant observé que la dette liée à l'activité thermale (souscrite du temps des régies et de l'établissement Royat Thermotonic) pèse à hauteur de près de 40 % dans l'encours total. S'agissant du poids des intérêts, il ressort en 2023 à 36 € par habitant à Royat pour seulement 21 € par habitant de moyenne relevée en 2023, en conséquence logique d'un niveau d'endettement plus important.

3.2.6 Le fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement net global (FRNG) correspond au solde entre financements permanents (dotations, réserves, subventions, emprunts) et actif net immobilisé. Il est révélateur du niveau de trésorerie potentielle, au sens de celle qui serait disponible si le besoin en fonds de roulement était nul.

Le besoin en fonds de roulement global (BFRG) correspond, pour sa part, à la différence entre les créances détenues sur les tiers et redevables et les dettes de court terme auprès des fournisseurs, de l'administration fiscale et autres organismes sociaux (pour l'essentiel).

La trésorerie (au sens financier) ressort de la différence entre fonds de roulement et besoin en fonds de roulement.

Tableau n° 22 : Évolution du fonds de roulement et de la trésorerie du budget principal

Au 31 décembre en M€	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Fonds de roulement net global</i>	1,3	1,1	1,4	0,4	0,8
- <i>Besoin en fonds de roulement global</i>	0,2	1,8	0	-0,1	0,2
= <i>Trésorerie nette</i>	1,1	-0,7	1,4	0,5	0,6
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	73	-51	80	32	38
<i>Ligne de trésorerie souscrite temporairement</i>	1,8	1,9	3,4	0	0

Source : outil d'analyse financière des juridictions financières à partir des comptes de gestion annuels.

⁸⁶ La Charte de bonne conduite propose de classer les financements bancaires en fonction de deux critères. D'une part, l'indice sous-jacent servant au calcul de la formule avec un classement de 1 (risque faible) à 5 (risque élevé). D'autre part, la structure de la formule de calcul avec un classement de A (risque faible) à E (risque élevé).

⁸⁷ Indicateur d'analyse signifiant que pour rembourser intégralement l'encours consolidé de la dette (montant en capital des emprunts), il faudrait y consacrer six années de capacité annuelle d'autofinancement (à son niveau actuel) dégagée par le budget principal.

⁸⁸ Article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 abrogé à compter de 2024.

De 2019 à 2023, le niveau du fonds de roulement de la commune a fléchi de 1,3 M€ à seulement 0,8 M€. En comparaison de la moyenne de la strate démographique, ressortant à 348 €/habitant en 2023, le fonds de roulement de Royat n'a pas dépassé à 168 €/habitant la même année 2023. Il a cependant été suffisant pour participer en 2019, 2020 et 2022 notamment, à la couverture des besoins de financement des équipements.

Sur la même période, le besoin en fonds de roulement est demeuré de faible niveau, à l'exception de l'exercice 2020 de crise sanitaire durant lequel le besoin en fonds de roulement a grimpé à 1,8 M€, du fait de la dégradation des équilibres du budget annexe de la régie des thermes (qui a vu s'effondrer le montant des recettes durant les périodes de confinement/fermeture).

A la clôture de l'exercice 2023, la trésorerie a atteint 0,6 M€, représentant 38 jours de charges courantes. Elle s'est effondrée sur l'année 2020, se révélant négative à hauteur de 0,7 M€ à la clôture de l'exercice et conduisant la commune à contracter des lignes de trésorerie bancaires, qui n'ont pas été sollicitées sur les exercices 2022 et 2023.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Sur la période d'analyse, le budget de la commune a subi le contrecoup de la dissolution, au 31 décembre 2020, des régies municipales des thermes et de l'établissement thermoludique, et de leurs budgets annexes dédiés.

Les déficits repris des régies dissoutes, d'un montant cumulé de 2,6 M€, n'ont pu être totalement résorbés dans les comptes de la commune que par les aides exceptionnelles consenties par l'État en 2021 (2,2 M€). De même, la reprise de l'encours de dettes (emprunts) encore porté par les régies dissoutes, de quelque 4,3 M€, a conduit la commune à renégocier ses emprunts non encore totalement amortis, de décembre 2020 à février 2021, l'opération de réaménagement ayant permis de réduire le montant des annuités et celui des intérêts, au prix d'un allongement des durées de remboursement, et d'une pénalité de remboursement anticipé de 1,1 M€ facturée à la commune.

La mise en délégation, au 1^{er} janvier 2022, de la gestion des activités thermale et thermoludique, a assuré à la commune une recette annuelle de 0,25 M€, bien modeste, par l'effet de la redevance forfaitaire acquittée par la société délégataire (appartenant au groupe CEB-Valvital) au titre de l'occupation du domaine public. Ce niveau de redevance était d'autant plus faible que la commune n'avait pas exigé de la société concessionnaire un droit d'entrée, en contrepartie de la valeur résiduelle des installations et équipements concédés (12 M€) permettant l'exploitation des activités (et générant, in fine, chiffre d'affaires et profits de la société délégataire). Légitime, un tel droit d'entrée aurait contribué à consolider le fonds de roulement et évité, en tout ou en partie, le réaménagement onéreux de la dette communale (avec pénalité de 1,1 M€).

Confirmant l'analyse d'une économie générale de la concession particulièrement favorable au délégataire, le groupe CEB-Valvital a bénéficié dès la deuxième année d'exploitation déléguée d'une remontée d'importance des résultats, de quelque 2 M€, par l'effet d'avances de trésorerie consenties par sa filiale, la société SAS exploitante des thermes de Royat peu soucieuse, par ailleurs, d'engager le programme de travaux mis à sa charge par le traité de concession.

4 LES ENJEUX SANITAIRES ET ENVIRONNEMENTAUX

4.1 L'eau

Les sources, les bâtiments et les équipements thermaux sont implantés sur des parcelles appartenant à la commune. En sa qualité de propriétaire foncier, la collectivité peut faire usage de l'eau, sans exclusivité de ce droit. Un arrêté préfectoral en autorise le débit maximum (cf. ci-après). La commune de Royat a mis à la disposition de la société concessionnaire les sources et les installations permettant l'exploitation des forages d'eaux minérales, pour toute la durée du traité de concession.

4.1.1 La qualité sanitaire de l'eau thermale

L'eau minérale naturelle

L'eau utilisée à des fins thérapeutiques dans un établissement thermal est une eau minérale naturelle⁸⁹ (EMN). A ce titre, elle fait l'objet d'une réglementation nationale reposant sur les dispositions du code de la santé publique. L'eau minérale est une eau d'origine souterraine, qui doit être préservée de tout risque de pollution. Une fois son exploitation autorisée, l'agence régionale de santé (ARS) est chargée d'en assurer le contrôle sanitaire.

L'eau thermale de Royat est une eau chloro-bicarbonatée sodique⁹⁰. Elle est issue de trois sources Eugénie, Auraline et Saint Mart, présentant des caractéristiques identiques. L'eau est destinée au seul usage d'exploitation thermale, dans le cadre de cures ; elle n'est pas embouteillée pour être vendue comme eau de boisson, ni d'un usage cosmétique. Un arrêté préfectoral du 27 janvier 2014 en autorise l'exploitation, à des fins thérapeutiques.

Aux termes du contrat de délégation, « *le délégataire a à sa charge l'entretien, le suivi, les contrôles administratifs et d'hygiène sanitaire, les autocontrôles, les contrôles réglementaires de l'eau et des forages/sources utilisés dans le cadre de son exploitation thermale et de cette délégation en aval des points de livraison [...] le délégant s'engage à fournir au délégataire une eau minérale naturelle exempte de contamination aux points de*

⁸⁹ L'eau minérale naturelle se distingue des autres eaux destinées à la consommation humaine par sa pureté originelle et par la stabilité de ses caractéristiques physico-chimiques, à savoir : 1/ sa température d'émergence 2/ sa teneur en minéraux et oligo-éléments (ions calcium, chlorure, magnésium, potassium, silice, sodium, sulfate, fluor, etc.). Cette particularité la différencie des eaux de source, dont la minéralisation peut varier au cours du temps.

⁹⁰ Selon leur composition chimique, on distingue cinq grandes familles d'eaux thermales :

- l'eau bicarbonatée aux vertus digestives, cicatrisantes et vasodilatatrices ;
- l'eau chlorurée (eau saline) à l'action stimulante, tonifiante et antalgique ;
- l'eau sulfatée réputée pour ses propriétés diurétiques et laxatives ;
- l'eau sulfurée riche en soufre anti-infectieux et anti-inflammatoire ;
- l'eau oligo-métallique contenant des oligo-éléments indispensables à l'organisme.

livraison ». Depuis la signature du contrat de concession, la qualité de l'eau n'a nécessité aucune intervention et aucun investissement de la commune ou de l'EPL Royat Thermotonic.

La chambre observe que le risque majeur de contamination de l'eau, en tant qu'entrant dans le processus d'exploitation concédé, est demeuré porté par la commune et non par le délégataire, alors que par principe la concession vise précisément à transférer les risques liés à l'exploitation au concessionnaire, ainsi que réaffirmé par l'article L. 1121-1 du code de la commande publique.

Matériellement, les analyses de la qualité de l'eau et les contrôles relatifs au fonctionnement du système d'exploitation sont effectués par le groupement d'intérêt économique Auvergne Thermale Qualité⁹¹, groupement dont est membre la SAS Thermes de Royat.

Le bilan 2023 fait ressortir un taux de conformité de 100 % pour le réseau Saint Mart, de 89 % pour le réseau Auraline, et de 78 % pour celui de la source Eugénie. Les pollutions détectées ont été rapidement traitées. L'agence régionale de santé juge les équipements de Royat vieillissants, facteur de risque latent susceptible d'affecter et de dégrader la qualité de l'eau, voire de la rendre impropre à son usage. Selon l'ARS, les installations exigent des travaux de rénovation d'importance pour éviter de potentiels constats de non-conformité, pouvant conduire à la fermeture de postes de soins.

4.1.2 La gestion de la ressource en eau thermale

L'eau utilisée par l'établissement thermal est très spécifique, étant particulièrement chargée en minéraux ; elle n'a ainsi pas d'autres usages que thérapeutiques. Elle ne peut être proposée à la consommation humaine, à l'agriculture ou à industrie. Il y a de ce fait peu de risques de conflits d'usage, le seul autre usage potentiel tenant au développement de la géothermie (qui nécessiterait, en tout état de cause, des autorisations administratives complémentaires).

Le forage des deux principales sources d'approvisionnement des thermes – celles d'Eugénie et d'Auraline - n'est pas exploité par pompage mais par jaillissement⁹². Il présente ainsi peu de risques de surexploitation des nappes phréatiques.

Selon l'enquête réalisée en 2023 par l'Observatoire national de l'économie des stations thermales (OESTh), 72 % des établissements ne disposaient pas de prévisions ou de connaissances précises sur l'évolution de la disponibilité de leur ressource en eau thermale sur les cinq prochaines années. Et seulement 30 % des établissements avaient mis en place un plan d'adaptation ou de premières mesures, en vue d'adapter leur activité à l'évolution de la ressource.

⁹¹ Créé en 1993, le GIE Auvergne Thermale Qualité regroupe toutes les entreprises thermales d'Auvergne et quatre autres thermes. Il a pour objet principal la gestion d'un laboratoire d'auto-contrôle des eaux thermales, accrédité Cofrac (organisme accréditeur en France qui atteste la compétence et l'impartialité des organismes de contrôle).

⁹² Le mode d'exploitation de ces sources est artésien, c'est-à-dire que l'eau jaillit spontanément.

Pour sa part, l'établissement de Royat se targue (dans le rapport de station) d'une diminution, certes modérée, de sa consommation d'eau sur les cinq dernières années. Si globalement la consommation d'eau potable⁹³ n'appelle pas d'observation particulière, l'analyse plus précise des volumes prélevés sur les trois sources alimentant les thermes, retracés dans le tableau ci-dessous, appellent quelques commentaires :

- le prélèvement sur la ressource en eau dans le milieu naturel respecte globalement les débits maximums fixés par les arrêtés portant autorisation d'exploiter l'eau minérale naturelle, mais le prélèvement effectué durant l'année 2023 sur la source Saint Mart a dépassé largement le maximum autorisé, de seulement 12 000 m³ pour 27 758 m³ prélevés.
- le volume global prélevé en 2023 apparaît nettement supérieur à celui de 2019, alors même que la fréquentation des thermes de 2023 était encore très en-deçà de celle enregistrée durant l'année 2019 (cf. 1.2.1).

L'établissement ne dispose pas d'études et de projections sur l'évolution à cinq ans de la ressource en eau disponible ; il n'a pas plus mis en place de politique de préservation de la ressource, se contentant de « *précautions en termes de préservation des périmètres* ».

Tableau n° 23 : Prélèvements de l'établissement thermal sur la ressource en eau

Sources (en m ³)	2019	2020	2021	2022	2023	Ecart 2023/2019
<i>Saint Mart</i>	6 479	2 721	4 034	4 668	27 758	+ 21 279
<i>Auraline</i>	27 580	13 433	20 213	26 070	31 941	+ 4 361
<i>Eugénie</i>	109 307	88 344	101 739	118 098	122 312	+ 13 005
Volume total	143 366	104 498	125 989	148 836	182 011	+ 38 645
Réseau « eau de ville »	10 907	6 816	8 382	5 321	7 191	-3 716

Source : établissement thermal et agence de l'eau Loire-Bretagne.

Malgré la faible occurrence du risque de « stress hydrique⁹⁴ », la chambre recommande de développer les dispositifs de mesure de la ressource et les démarches d'économies d'eau (par quelque guide ou charte de bonnes pratiques, notamment). En ce sens, il pourrait être pris appui sur les travaux conduits par Atout France⁹⁵ et la Direction générale des entreprises (DGE) sur les questions de gestion de la ressource en eau dans le secteur du tourisme. Dans le contexte présent d'épisodes récurrents de sécheresse, une station thermale ne peut en effet faire l'économie, de l'avis de la chambre, d'un plan d'actions visant à économiser la ressource et se préoccupant des usages de l'eau.

⁹³ Contrairement à l'eau thermale, l'eau potable et la gestion des eaux usées relèvent de la compétence de Clermont Auvergne Métropole.

⁹⁴ En écologie, le stress hydrique est une pénurie d'eau touchant une région, un milieu naturel, une population.

⁹⁵ Agence de développement touristique de la France.

4.1.3 L'eau du centre thermoludique Royatonic

Un arrêté préfectoral, en date du 21 juin 2005, a autorisé le prélèvement d'eau issue du forage de « Grottes rouges » pour l'alimentation du centre Royatonic. Le centre Royatonic relève des dispositions applicables aux « Piscines et baignades » du code de la santé publique⁹⁶, et non pas de celles relatives aux « Eaux minérales naturelles ». Le traitement des eaux diffère des thermes, l'eau faisant l'objet d'un traitement en amont avant usage, afin de la rendre la plus « neutre » possible, et étant rejetée après utilisation dans le réseau d'eaux usées communal. Aucun constat de non-conformité n'a été dressé durant la période de contrôle.

Dernièrement cependant, depuis le mois de juin 2024, la filière de traitement de l'eau dysfonctionne et n'est plus en service, alors qu'il était prévu à l'annexe 3 du contrat de concession que « *lors de travaux prévus en 2019/2020 sur le Royatonic, il devrait être procédé au déplacement des éléments de la filière et au remplacement des éléments les plus vétustes* ». Mais du fait du retard pris par le délégataire pour lancer les travaux à sa charge (cf. 2.2.5.6), aucune intervention ni remplacement d'éléments n'a été opéré malgré la demande, formulée chaque année par le directeur d'exploitation, d'un budget minimal de 300 000 € à y consacrer. Par suite de cette mise hors service, l'eau des bassins est alimentée par le réseau « de distribution de ville ».

Ce mode d'alimentation est plus coûteux pour l'établissement Royatonic, le prix de « l'eau de ville » étant supérieur au coût d'approvisionnement par l'eau de la source des « Grottes rouges ». Au surplus, l'eau de ville implique une consommation énergétique supplémentaire, pour être réchauffée, alors que l'eau de la source présente une température d'émergence proche de celle de son utilisation au centre thermoludique. Enfin, l'usage d'une eau de ville ne présente pas d'attractif spécifique, susceptible d'être mis en avant comme atout de Royatonic, pour porter la communication commerciale de l'établissement.

4.1.4 Les eaux de rejet

Les eaux de l'établissement thermal sont rejetées dans la Tiretaine, petit cours d'eau traversant la ville de Clermont-Ferrand. Ces eaux sont préalablement traitées par une centrale intégrée à l'établissement thermal. La température et les propriétés physico-chimiques des rejets font l'objet d'une auto-surveillance, selon un protocole validé par la direction départementale des territoires qui n'a pas identifié, sur la période contrôlée, de cas de non-conformité aux normes légales et réglementaires.

4.2 Le radon

Le radon est un gaz radioactif d'origine naturelle, présent plus fortement dans les sous-sols granitiques et volcaniques tels que le Massif central et le Massif armoricain. En France, il

⁹⁶ Articles L.1332-1 à L.1332-9 du code de la santé publique.

constitue le second facteur de risque de cancer du poumon⁹⁷ après le tabagisme, ce qui justifie le déploiement d'une politique de prévention adossée sur une réglementation comportant deux branches : l'une de surveillance de l'exposition du public dans certaines catégories d'établissements recevant du public (ERP), dont les établissements thermaux (code de la santé publique) ; l'autre de prévention du risque pour les travailleurs (code du travail).

L'Autorité de sécurité nucléaire (ASN) et l'inspection du travail (rattachée à la direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités du Puy-de-Dôme-DDETS) ont procédé à une inspection de l'établissement thermal le 20 septembre 2022. Elle faisait suite à une précédente inspection de l'ASN intervenue en septembre 2020.

Sur la base des dispositions du code de la santé publique, les inspecteurs « *ont relevé que l'établissement n'avait pas engagé les actions prévues pour réduire l'exposition des personnes en dessous du niveau de référence. La situation en matière de risque d'exposition au radon n'était donc toujours pas maîtrisée, plus de dix ans après l'identification du problème* ». Ils ont jugé prioritaire la conduite d'une expertise des bâtiments, suivie de l'engagement de travaux, en sorte de maintenir l'exposition des personnes au radon en dessous du niveau de référence.

Les contrôles de suivi de l'ASN ont permis de constater que l'expertise demandée avait bien été réalisée en 2023, sans qu'aucun programme de travaux n'ait été encore engagé (à la charge vraisemblablement de la commune dans le contexte d'un désengagement récent du délégataire).

En outre, l'inspection avait relevé que l'obligation d'information des personnes fréquentant l'établissement thermal n'était pas respectée. Lors de la visite sur place de l'établissement à l'automne 2024, la chambre a constaté que le bilan des derniers résultats de mesurage du radon était désormais effectivement et régulièrement affiché.

4.3 Le volet énergétique – cas du réseau de chauffage

Selon les enquêtes de l'Observatoire national de l'économie des stations thermales (OESTh), « *les établissements thermaux tendent à davantage intégrer les défis environnementaux au sein de leur stratégie, notamment sur le volet énergétique [...] la proportion de structures ayant mis en place une initiative visant à réduire leur consommation d'énergie a quasiment doublé entre 2021 et 2022* ».

En la matière, dans ses rapports d'activité de 2022 et de 2023, le délégataire (le groupe Valvital puis la société d'exploitation des thermes) indiquait que « *la maîtrise du poste énergie revêt un enjeu majeur pour l'exploitation* ». Pour autant, au vu des précisions apportées à la chambre dans le cadre du contrôle, il apparaît que l'exploitant des activités thermales et thermoludiques ne s'était pas encore engagé réellement dans cette dynamique, reconnaissant d'ailleurs n'avoir pas défini « *de démarche de développement durable pour les thermes* », ni

⁹⁷ Le nombre annuel de décès par cancer du poumon attribuable au radon est estimé à 3 000 (source Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire). Le risque pour la santé lié au radon est majoré par 20 en cas de tabagisme associé.

« mis en place d'initiative d'optimisation de sa consommation énergétique », ni élaboré de plan de sobriété.

Tableau n° 24 : Consommation énergétique – réseau de chauffage

	2019		2020		2021		2022	
	Conso.	Montant	Conso.	Montant	Conso.	Montant	Conso.	Montant
<i>Thermes</i>	2 242	150	1 764	124	1 616	207	1 791	367
<i>Royatonic</i>	445	26	2 028	124	1 749	199	3 235	599
TOTAL	2 687	176	3 792	248	3 365	406	5 026	966

Source : rapports d'activité du délégataire.

Notes : consommations en mégawattheure et montants en milliers d'euros hors taxes.

Or, pour le seul réseau de chauffage, le contrôle a révélé que la consommation totale d'énergie a presque doublé de 2019 à 2022, avec des évolutions divergentes pour les deux branches d'activité : une consommation des thermes contenue depuis 2020 – sans pouvoir en imputer l'origine à la baisse de l'activité ou à une plus grande sensibilité à la sobriété énergétique – ; une consommation de Royatonic en progression. L'augmentation de la consommation, combinée à la flambée des prix de l'énergie, a induit en 2022 une charge supplémentaire de l'ordre d'un million d'euros (hors taxes) pour le seul réseau de chauffage.

La chambre note que le contrat de concession de service public intégrait, en son préambule et en son article 16, les principes de préservation de l'environnement, précisant que « l'exploitation sera effectuée en veillant au respect des principes généraux du développement durable, notamment dans ses principes environnementaux [...] tels qu'évoqués dans l'offre du concessionnaire ».

La chambre estime que dans le contexte présent :

- de maîtrise des dépenses ;
- de cohérence avec le classement en « station de tourisme » qui emporte des contraintes en termes de développement durable ;
- de concordance et articulation avec le plan tourisme régional 2022-2028, voulant « faire d'Auvergne-Rhône-Alpes la 1^{ère} destination européenne du tourisme durable », et d'un contexte général très marqué par les enjeux environnementaux,

la commune de Royat doit exiger de son établissement public Royat Thermotonic, qui a repris l'exploitation des activités thermale et thermoludique depuis le 1^{er} janvier 2025, la mise en place d'un plan d'actions volontariste et opérationnel au regard des exigences de sobriété énergétique, dont elle devra ensuite s'assurer de la mise en œuvre effective.

Recommandation n° 5. : Exiger de l'EPL Royat Thermotonic la mise en place d'un plan d'actions opérationnel, en matière de développement durable et de préservation de l'environnement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'eau, utilisée à des fins thérapeutiques dans un établissement thermal, est soumise à des contrôles sanitaires conduits sous l'autorité de l'agence régionale de santé, ainsi qu'à un dispositif d'auto-contrôle par l'exploitant. Les résultats des contrôles opérés durant la période sous revue sont corrects, n'ayant pas révélé de situations de non-conformité. Mais les équipements vieillissants nécessitent des travaux de rénovation importants. S'agissant des conflits d'usage, les risques sont réduits à Royat, dans la mesure où les sources propriétés de la commune ne se prêtent qu'au seul usage à fins thérapeutiques.

La chambre constate que les travaux devant être engagés pour contenir les risques d'exposition au gaz radon (pour les curistes et les salariés), jugés prioritaires en 2020 par les autorités de contrôle, n'ont pas suivi l'expertise conduite en 2023. Elle note encore que les clauses du contrat de concession, visant à intégrer les contraintes environnementales et de développement durable, sont restées lettres mortes notamment en matière de sobriété énergétique, sans que la commune n'ait exigé de son concessionnaire une implication réelle matérialisée par un plan d'actions opérationnelles. Celui-ci devra être désormais porté par l'établissement public communal, l'EPL Royat Thermotonic, qui a repris l'exploitation des activités depuis le 1^{er} janvier 2025.

ANNEXES

Annexe n° 1. Panorama du thermalisme au niveau national et régional.....	76
Annexe n° 2. Principales étapes du contrat et des avenants de la concession.....	77
Annexe n° 3. Évolutions du programme d'investissement et du financement.....	78
Annexe n° 4. Prestations et équipements prévus au contrat de concession	79
Annexe n° 5. Taux apparent de rentabilité interne des investissements	80
Annexe n° 6. Résultats d'exploitation de l'activité thermale et thermoludique.....	81

Annexe n° 1. Panorama du thermalisme au niveau national et régional

Les années 2017-2018 ont enregistré près de 600 000 cures prises en charge par l'assurance maladie en France. Ce nombre a reculé à 190 700 en 2020, du fait de la crise sanitaire de la Covid-19. Depuis 2021, la fréquentation connaît un mouvement de reprise, sans toutefois avoir retrouvé le niveau d'avant crise (460 000 en 2023).

En vue de diversifier l'activité thermale et de mettre en place de nouvelles synergies avec le tourisme, un plan gouvernemental⁹⁸ de soutien et de développement des stations thermales a été présenté en mars 2022. Plus de 70 % des stations sont en effet implantées dans des communes de moins de 5 000 habitants, dans des zones rurales ou de montagne où elles constituent bien souvent un élément moteur du développement des territoires.

En 2022, 100 établissements thermaux étaient en activité en France. L'Observatoire national de l'économie des stations thermales (OESTh) a évalué les impacts directs, indirects et induits de l'économie thermale à plus de 4 milliards d'euros de chiffre d'affaires et plus de 22 000 emplois, niveaux encore inférieurs de 15 % à ceux d'avant crise Covid-19.

Selon le rapport « Préparer l'avenir du thermalisme français »⁹⁹, les établissements thermaux sont gérés à 82 % par des acteurs privés commerciaux même s'ils appartiennent pour la plupart à des entités publiques. Les collectivités locales décident en effet le plus souvent de confier la gestion de leurs stations thermales à des opérateurs privés, par contrats de délégation de service public. C'est un secteur d'activité très concentré au plan économique : deux d'entre eux - Chaîne thermale du soleil et Valvital (respectivement 127 M€ et 39 M€ de chiffre d'affaires en 2019) - se répartissent plus d'un quart du parc, accueillant 40 % des curistes en France.

En 2022, la région Auvergne-Rhône-Alpes se situait en troisième position¹⁰⁰, tant en nombre d'établissements (25) que de curistes conventionnés (92 048, soit 21 %), avec un impact économique estimé pour la région¹⁰¹ à un milliard d'euros de chiffre d'affaires et près de 5 600 emplois. Les établissements les plus importants, réalisant plus de 5 000 cures annuelles, sont situés pour l'essentiel en Savoie (Aix-les-Bains, Brides-les-bains), dans le Puy-de-Dôme (Le mont dore, Royat), et dans l'Allier (Vichy).

Dans le cadre de son plan de tourisme régional 2022-2028, la région Auvergne-Rhône-Alpes affiche « *l'objectif de devenir la région de référence en matière de pleine santé et de bien-être* ». Depuis 2016, plusieurs plans régionaux ont été déclinés en faveur du thermalisme, avec plus de 100 millions d'euros investis.

⁹⁸ Plan présenté par le ministre délégué chargé du tourisme, des français de l'étranger et de la francophonie et chargé des petites et moyennes entreprises.

⁹⁹ Rapport au Premier ministre de M. Jean-Yves Gouttebel - mai 2021.

¹⁰⁰ Après la Nouvelle-Aquitaine et l'Occitanie.

¹⁰¹ OESTh – rapport de région Auvergne-Rhône-Alpes.

Annexe n° 2. Principales étapes du contrat et des avenants de la concession

Étapes	Date
Délibération lancement réflexion sur le devenir des thermes	28/09/2016
Avis du comité technique	11/04/2019
Délibération motivant le choix du mode de gestion : concession	30/04/2019
Publication de l'avis d'appel d'offres au JOUE	24/06/2019
Date limite de réception des candidatures	25/07/2019
Sélection de 3 candidats par la commission de délégation de service public (CDSP)	02/09/2019
Mise en ligne du dossier de consultation – cahier des charges	21/10/2019
Date limite de réception des offres	20/12/2019
Analyse des 2 offres reçues par la CDSP et choix du candidat Valvital	22/01/2020
Négociations avec Valvital	01/2020 à 11/2020
Délibération confirmant le choix du déléguétaire	23/12/2020
Signature du contrat de concession	04/01/2021
Publication de l'avis d'attribution (BOAMP)	15/01/2021
Notification du contrat de concession à Valvital	21/01/2021
Cession des droits et obligations de CEB-Valvital à « Thermes de Royat SAS »	16/12/2021
Délibération d'approbation du projet de l'avenant n°1	17/11/2021
Signature de l'avenant n°1	17/11/2021
Délibération d'approbation du projet de l'avenant n°2	02/06/2022
Signature de l'avenant n°2	10/06/2022
Délibération d'approbation du projet de l'avenant n°3	07/12/2022
Signature de l'avenant n°3	14/12/2022
Délibération d'approbation du projet de l'avenant n°4	13/12/2023
Signature de l'avenant n°4	20/12/2023
Rejet du projet d'avenant n° 5 par le conseil municipal de Royat	30/12/2024

Annexe n° 3. Évolutions du programme d'investissement et du financement

En k€	Programme d'investissement					Financement			
	Thermes	Royatonic	Résidence	Commun	TOTAL	Dette	Autofi	Subv.	TOTAL
01/12/2019 Offre	19 865	364	8 933	N/c	29 161	24 206	494	4 461	29 161
04/01/2021 Annexe au contrat	6 475	2 119	6 860	6 080	31 534	N/c	N/c	N/c	N/c
17/11/2021 Annexe à l'avenant 1	6 475	2 119	6 860	6 080	31 534	N/c	N/c	N/c	N/c
30/11/2022 Réunion co- financeurs	N/c	N/c	N/c	N/c	43 400	N/c	N/c	5 400	N/c
14/12/2022 Avenant 3	N/c	N/c	N/c	N/c	41 521	N/c	N/c	N/c	N/c
07/03/2023 Réunion préfecture	N/c	N/c	N/c	N/c	37 200	21 000	N/c	6 820	N/c
27/09/2023 Présentation au délégant	N/c	N/c	N/c	N/c	35 105	19 954	8 332	6 820	35 105
17/04/2024 Présentation au délégant	26 608	3 866	7 714	N/c	38 188	N/c	N/c	6 820	N/c

Annexe n° 4. Prestations et équipements prévus au contrat de concession

	Espace	Offre	Prestations	Equipements
Pôle Santé	Etablissement thermal	Offre médicale thermale Offre médicale et paramédicale	Cures thermales classiques	Réception/vestiaires Service Bains Service Boues Service Douches Service Etuves Service Gaz Service Injections Service Compresses Buvette thermale Espaces repos
			Cures thermales	Bassin multifonction (aérobain, jets, simple) Bassin mobilisation Couloir de marche
			Cures thermales Premium	Réception/vestiaires Service Bains Service Boues Service Douches Service Etuves Service Gaz Service Injections Service Compresses Espaces repos Tisanerie Cabines bien-être Solarium
	Centre Prévention Santé		Consultations, soins, recherche, cures santé...	Réception/vestiaires Cabinets de consultation Salles de bilan Salles de soins Salle de réunion Salle de gym
Pôle Bien-être	Espace Bains	Offre Bien-être	Baignade, Wellness	Réception/vestiaires Boutique Cafeteria Bassin intérieur Bassin Caldarium Bassin Tépidarium Bassin Frigidarium Jacuzzi Bain parfumé Bassin extérieur Saunas Hammams Douches ludiques Bassin Aquasport Cabines massage Espace repos
	Spa		Soins corporels	Réception/vestiaires Cabines de soins ind. Cabine de soins DUO Salle de gym douce Tisanerie Espace repos
	Espace Aquasport	Activités physiques	Aquagym Aquabike	Bassin dédié
Pôle connexe	Boutiques	Vente de produits divers		Espaces de vente rangements
	Cab. médicaux thermaux	Location		Consultation
	Cellule commerciale	Location		Plateau 80m ²
	Restaurant	Offre agrément	Restauration, Bar	Salle de restaurant Salon Bar Cuisine Terrasses extérieures
				Réception 66 appartements tout équipés Laverie
	Résidence hôtelière	Hébergement	Logements	Séminaires Salle de séminaires
				Parkings 70 places réservées

Source : offre finale du concessionnaire CEB-Valvital.

Annexe n° 5. Taux apparent de rentabilité interne des investissements

Tableau n° 25 : Taux de rentabilité interne (TRI) théorique du projet d'investissement prévu par le concessionnaire = 7 %

<i>En € constants</i>	EBE SAS exploitation	EBE SAS immobilière	(1) EBE des 2 SAS	IS payé par SAS exploitation	IS payé par SAS immobilière	(2) IS payé par les 2 SAS	Dépenses d'investissement SAS exploitation	Dépenses d'investissement SAS immobilière	(3) Dépenses d'investissement des 2 SAS	(4) Subventions d'investissement reçues	(5) Cession de l'hébergement à sa VNC	(6) Cash-flows nets = (1)-(2)-(3)+(4)*(5)
2022	- 423 792,0 € -	22 500,00 €	- 446 292,00 €	- €	- €	- €	- €	2 059 728,66 €	2 059 728,66 €	515 559,49 €	- €	1 990 461,17
2023	- 364 227,6 € -	30 000,00 €	- 394 227,61 €	- €	- €	- €	73 200,00 €	4 094 290,42 €	4 167 490,42 €	673 316,84 €	- €	3 888 401,19
2024	418 605,5 € -	30 000,00 €	388 609,53 €	- €	- €	- €	- €	10 231 545,08 €	10 231 545,08 €	2889 827,47 €	- €	6 953 108,08
2025	748 013,3 €	37 000,00 €	1 119 013,34 €	80 281,62 €	- €	80 281,62 €	549 040,00 €	10 036 765,50 €	10 585 805,50 €	2338 362,57 €	- €	7 209 711,22
2026	143 618,9 €	122 027,85 €	163 389,55 €	23 501,84 €	- €	23 501,84 €	654 580,00 €	3 835 121,90 €	4 489 701,90 €	1 082 933,84 €	- €	1 796 372,56
2027	1 110 423,7 €	1 289 921,42 €	2 400 345,17 €	19 497,28 €	- €	19 497,28 €	- €	- €	- €	- €	- €	2 205 369,89
2028	1 330 935,8 €	1 310 981,13 €	2 641 916,96 €	20 081,60 €	24 501,64 €	225 321,23 €	8 300,00 €	- €	8 300,00 €	- €	- €	2 408 295,72
2029	1 294 765,3 €	1 311 280,38 €	2 606 045,69 €	20 203,40 €	38 860,00 €	240 892,40 €	19 456,51 €	- €	19 456,51 €	- €	- €	2 345 696,77
2030	1 314 230,3 €	1 311 280,38 €	2 625 510,69 €	19 783 7,73 €	42 616,99 €	240 454,72 €	39 520,00 €	- €	39 520,00 €	- €	- €	2 345 535,97
2031	1 299 464,8 €	1 311 280,38 €	2 610 745,19 €	20 079,78 €	46 409,77 €	247 206,55 €	82 000,00 €	- €	82 000,00 €	- €	- €	2 281 538,63
2032	1 251 728,5 €	1 311 280,38 €	2 563 008,89 €	20 187,14 €	52 560,47 €	254 432,41 €	141 864,41 €	- €	141 864,41 €	- €	- €	2 166 712,06
2033	1 308 324,1 €	1 311 280,38 €	2 619 604,49 €	20 352 3,32 €	57 724,58 €	261 247,90 €	39 180,00 €	- €	39 180,00 €	- €	- €	2 319 176,59
2034	1 172 798,1 €	1 311 280,38 €	2 484 078,52 €	20 518 0,44 €	62 252,41 €	267 432,85 €	143 678,30 €	- €	143 678,30 €	- €	- €	2 072 967,37
2035	1 311 230,3 €	1 311 280,38 €	2 622 510,69 €	19 864 1,80 €	71 025,77 €	269 667,57 €	74 982 0,00 €	- €	74 982 0,00 €	- €	- €	1 603 023,12
2036	1 159 945,4 €	1 311 280,38 €	2 471 225,82 €	19 431 2,76 €	84 039,39 €	278 352,18 €	31 505 50,00 €	- €	31 505 50,00 €	- €	- €	1 877 818,68
2037	1 260 030,8 €	1 411 280,38 €	2 671 311,25 €	19 776 7,81 €	120 767,89 €	318 635,70 €	52 472,07 €	- €	52 472,07 €	- €	- €	2 300 303,47
2038	1 257 542,4 €	1 411 280,38 €	2 668 822,84 €	19 896 8,71 €	132 108,89 €	331 077,61 €	117 300,00 €	- €	117 300,00 €	- €	- €	2 220 445,23
2039	1 217 293,3 €	1 411 280,38 €	2 628 573,75 €	19 960 4,55 €	137 020,76 €	336 625,31 €	235 458,30 €	- €	235 458,30 €	- €	- €	2 056 490,14
2040	1 309 227,2 €	1 411 280,38 €	2 720 507,61 €	19 099 6,40 €	148 224,09 €	339 220,50 €	1 521 994,41 €	- €	1 521 994,41 €	- €	- €	859 292,70
2041	1 046 155,1 €	1 411 280,38 €	2 457 435,53 €	17 597 4,66 €	166 287,37 €	342 262,03 €	859 800,00 €	- €	859 800,00 €	- €	- €	1 255 373,50
2042	1 095 369,5 €	1 411 280,38 €	2 508 649,95 €	18 129 5,28 €	168 271,93 €	349 567,21 €	220 000,00 €	- €	220 000,00 €	- €	- €	1 937 082,74
2043	1 118 510,2 €	1 411 280,38 €	2 529 790,61 €	18 192 0,14 €	169 727,63 €	351 647,77 €	216 791,83 €	- €	216 791,83 €	- €	- €	1 961 351,02
2044	95 706,7 €	1 411 280,38 €	1 505 989,13 €	18 884 0,46 €	171 199,40 €	360 039,86 €	1 235 536,71 €	- €	1 235 536,71 €	- €	- €	- 88 587,44
2045	1 267 633,8 €	1 411 280,38 €	2 678 914,17 €	19 161 6,7 €	172 687,43 €	363 849,11 €	804 820,00 €	- €	804 820,00 €	- €	- €	1 510 245,06
2046	1 311 930,3 €	1 411 280,38 €	2 723 210,69 €	19 151 1,75 €	174 191,90 €	365 703,68 €	136 070,00 €	- €	136 070,00 €	- €	- €	2 221 437,03
2047	1 311 930,3 €	1 411 280,38 €	2 723 210,69 €	19 110 7,92 €	175 712,99 €	366 820,91 €	74 080,00 €	- €	74 080,00 €	- €	- €	2 282 309,78
2048	1 307 008,4 €	1 411 280,38 €	2 718 288,85 €	19 047 4,14 €	177 250,87 €	367 725,01 €	13 300,00 €	- €	13 300,00 €	- €	- €	2 337 263,84
2049	56 936,1 €	1 411 280,38 €	1 980 678,57 €	19 435 7,76 €	178 805,75 €	373 163,51 €	754 324,47 €	- €	754 324,47 €	- €	- €	853 190,59
2050	1 235 669,3 €	1 411 280,38 €	2 646 949,73 €	19 240 3,47 €	180 377,79 €	372 781,26 €	116 992,07 €	- €	116 992,07 €	- €	- €	2 157 176,39
2051	1 311 930,3 €	1 411 280,38 €	2 723 210,69 €	19 419 0,53 €	181 867,05 €	376 057,57 €	5 800,00 €	- €	5 800,00 €	- €	- €	3 351 908,00 €
												5 693 261,11

Source : Calculs CRC d'après les données financières prévisionnelles du concessionnaire.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Annexe n° 6. Résultats d'exploitation de l'activité thermale et thermoludique

<i>en €</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Mode d'exploitation</i>	<i>Régie</i>	<i>Régie</i>	<i>EPL</i>	<i>SAS (DSP)</i>	<i>SAS (DSP)</i>
Chiffre d'affaires (ventes)	8 183 563	3 085 059	4 584 854	7 125 522	8 618 764
<i>dont centre thermal</i>	4 582 351	1 606 725	<i>nc</i>	3 464 887	4 000 586
<i>dont centre Royatonic</i>	3 601 212	1 478 335	<i>nc</i>	3 459 856	4 324 284
<i>dont boutiques et divers</i>	<i>nc</i>	<i>nc</i>	<i>nc</i>	200 779	293 894
+ Autres produits de gestion	10 183	8 459	4 536	6 094	63 679
+ Subventions d'exploitation perçues	68 371	117 309	0	0	2 500
= Ressources d'exploitation	8 262 117	3 210 828	4 589 390	7 131 616	8 684 943
- Charges d'exploitation	7 417 913	4 836 270	5 028 069	7 271 840	8 094 499
<i>dont charges de personnel (y.c externe)</i>	4 718 894	3 115 533	2 590 333	3 681 858	3 524 191
<i>dont eau, énergie, gaz, carburants</i>	620 382	379 814	606 391	1 234 471	1 054 694
<i>dont sous-traitance générale</i>	487 832	264 862	556 743	507 900	433 145
<i>dont publicité, publications, relations</i>	160 745	121 326	90 319	67 246	87 253
<i>dont redevance marque société mère</i>	0	0	0	0	320 021
<i>dont redevance frais siège société mère</i>	0	0	0	382 969	510 472
<i>dont redevance domaniale commune</i>	0	0	200 000	250 180	370 371
= Excédent brut d'exploitation	844 204	-1 625 442	-438 679	-140 224	590 444
+/- Résultat financier	-133 948	-94 512	-3 342	-17	64 765
+/- Résultat exceptionnel (réel)	168 529	543 687	280 454	-138	0
= CAF brute avant impôts sur bénéfices	878 785	-1 176 268	-161 567	-140 379	655 209
- Impôts sur les bénéfices	0	0	0	0	108 146
= CAF brute	878 785	-1 176 268	-161 567	-140 379	547 063
- Dotations nettes aux amortissements	687 030	694 240	631 448	7 205	22 180
- Dotations nettes aux provisions	0	0	0	0	233 986
+ Quote-part subv. d'inv. transférées	149 097	145 780	144 649	0	0
+/- Values de cessions	0	-9 180	0	0	26 841
+/- autres opérations d'ordre	0	0	0	27 144	169 396 ¹⁰²
= Résultat section d'exploitation	340 852	-1 733 908	-648 366	-120 440	433 452

¹⁰² Opération d'ordre relative à des transferts de charges d'exploitation et de personnel via le compte 791.

ROYAT



A 251097

**MADAME LA PRESIDENTE DE LA
CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
AUVERGNE-RHONE-ALPES
124-126 Boulevard Vivier Merle - CS 23624
69503 LYON CEDEX 03**

N/Réf.: MA/SG/n°2025-1262

Réponse aux observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Royat et de l'établissement public local Royat ThermoTonic – réf. D251206
Déposé par voie dématérialisée sur la plateforme d'échange de la CRC

La Commune regrette que la Chambre Régionale des Comptes se soit limitée à exposer la chronologie des évènements, notamment la décision du Conseil municipal du 30 décembre 2024, sans en expliquer les motivations profondes.

Contrairement à ce qu'affirme la CRC, la décision de ne pas acter immédiatement la résolution du contrat – pourtant possible en vertu de la clause résolutoire liée à l'absence de financement du délégataire – n'a jamais été prise dans l'intérêt du délégataire, mais bien dans l'intérêt général du projet. La Commune a choisi d'attendre l'obtention des subventions publiques (État, Région Auvergne-Rhône-Alpes, Clermont Auvergne Métropole), indispensables à la réalisation des investissements. Elle était donc contrainte par un calendrier qu'elle ne maîtrisait pas. À titre d'exemple, la subvention régionale n'a été accordée qu'en décembre 2023.

Durant cette période, la Commune a multiplié les échanges avec le délégataire pour suivre l'évolution de son plan de financement. Celui-ci a toujours assuré que des discussions étaient en cours avec la Banque des Territoires, et que l'exploitation du service public, sans la charge des investissements, lui permettait de dégager les marges nécessaires au financement.

Le 17 avril 2024, lors de la Commission Paritaire Thermale, la Commune, soucieuse de faire avancer le projet, a proposé de mettre en relation le délégataire avec des banques locales. Le délégataire a alors indiqué que son budget prévisionnel avait été établi à la demande de la CDC, et qu'un rendez-vous devait se tenir le 29 avril 2024 pour valider ce plan. Bien que la Commune ait proposé de l'accompagner, cette offre a été déclinée. Par la suite, aucun retour ne lui a été transmis, malgré de nombreuses relances.

Face à cette absence totale de transparence, la Commune a pris la décision de ne pas prolonger le contrat et d'en constater la résolution de plein droit.

Aujourd'hui, la Commune considère que le contrat a été exécuté de pure mauvaise foi par le délégataire, ce dernier ayant sciemment fourni de fausses informations pour gagner du temps et éviter la résiliation du contrat. Ce comportement, assimilable à de la tromperie, lui a permis de continuer à exploiter le service public et d'en tirer des bénéfices anormalement élevés, sans avoir engagé les investissements contractuellement prévus.

Ce n'est que lors de la réunion en Préfecture du 18 février 2025, que la situation a été clairement révélée : M. MERCIER, Directeur Territorial de la Banque des Territoires, a confirmé à Monsieur le

Maire, en présence de Monsieur le Secrétaire Général de la Préfecture, qu'aucune demande de financement relative à la DSP de Royat n'avait jamais été déposée par ValVital. Il apparaît donc que le délégataire a également trompé les services de l'État.

Compte tenu de la gravité de ces manquements, la Commune entend faire valoir ses droits, y compris par voie contentieuse, afin d'obtenir réparation du préjudice subi.

A Royat, le 18 septembre 2025

Marcel ALEDO

Maire de Royat

Vice-président de Clermont Auvergne Métropole





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

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr