



Chambre régionale des comptes
de Rhône-Alpes

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COMMUNE DE DIVONNE- LES-BAINS

(Département de l'Ain)

Exercices 2002 à 2009

La chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune de Divonne-les-Bains pour les exercices 2002 à 2009.

Le contrôle a été engagé par lettre en date du 23 septembre 2010, adressée à M. Etienne Blanc, maire de la commune de Divonne-les-Bains, unique ordonnateur sur toute la période contrôlée.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- La situation financière de la commune ;
- Le casino municipal ;
- Les thermes ;
- L'hippodrome et la société des courses.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 7 février 2011 avec M. Etienne Blanc.

Lors de sa séance du 14 mars 2011 la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 23 mai 2011 à M. Etienne Blanc, ainsi que, pour celles les concernant, aux personnes morales nominativement mises en cause.

Après avoir examiné la réponse écrite du maire de la commune de Divonne-les-Bains, parvenue dans le délai légal de deux mois, la chambre, lors de sa séance du 4 octobre 2011, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

*
**

1- LA PRESENTATION DE LA COMMUNE

La commune de Divonne-les-Bains est une station thermale et climatique de 7 806 habitants (population légale de 2008), surclassée dans la catégorie des communes de 10 000 à 20 000 habitants.

La commune de Divonne-les-Bains est membre de la communauté de communes du pays de Gex. Il convient de préciser que cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) n'a pas opté pour le régime de la taxe professionnelle unique.

La communauté de communes du pays de Gex a rejoint les collectivités territoriales françaises partenaires du projet d'agglomération franco-valdo-genevois lesquelles se sont regroupées dans l'association régionale de coopération du genevois (ARC). Le 14 janvier 2010, l'ARC s'est transformé en syndicat mixte. Lors du premier conseil syndical tenu le 11 mars 2010, M. Etienne Blanc a été élu président de l'ARC syndicat mixte.

La proximité de Divonne-les-Bains avec la Suisse explique certaines des particularités de la commune, notamment la proportion élevée de travailleurs frontaliers. En effet, environ mille cinq cent travailleurs frontaliers résident sur son territoire dont les deux-tiers travaillent dans le canton de Genève, ainsi que près de cinq cents fonctionnaires internationaux. Le développement de l'activité transfrontalière explique le niveau élevé des revenus des habitants de la commune, ainsi que celui des prix des biens immobiliers.

Entre 1999 à 2008, la population de l'espace transfrontalier constitué des départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, ainsi que des cantons de Genève et de Vaud, a connu une croissance de 1,2 % par an. Au cours de la même période, les populations française et suisse ont connu une croissance annuelle de 0,7 %¹. La croissance démographique est particulièrement forte dans le pays de Gex, notamment à Divonne-les-Bains. Entre 1962 et 2007, la population divonnaise a ainsi connu une croissance moyenne de 2,5 % par an, ce qui correspond à un triplement de la population en quarante-cinq ans.

2- LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ANTERIEURES

Le précédent contrôle des comptes et de la gestion avait porté sur les exercices 1992 à 1998, ainsi que sur la délégation de service public du casino pour la période 1993 à 1998.

S'agissant du contrat de délégation de service public du casino, la chambre avait alors observé qu'il contenait une clause de recrutement préférentiel en faveur des habitants de la commune. Cette clause illégale a été supprimée, comme la chambre l'avait recommandé. De plus, la chambre avait relevé que le délégataire n'avait pas établi le rapport annuel prévu par l'article 2 de la loi n° 95-127 du 8 février 1995 (codifié à l'article L. 1411-3 du CGCT). Depuis lors, la collectivité a également remédié à ce manquement.

Par ailleurs, la chambre avait constaté des anomalies formelles dans l'établissement des états de frais de déplacement des élus. Or, l'examen des pièces justificatives de dépenses au cours du présent contrôle n'a mis au jour aucun manquement de cette nature.

La chambre avait observé que l'Office du tourisme de Divonne-les-Bains avait exercé des missions ne relevant pas de ses compétences. Cette situation a désormais cessé.

La chambre avait également constaté que les thermes municipaux dont l'activité constitue un service public à caractère industriel et commercial n'étaient pas gérés dans le cadre d'un budget annexe, contrevenant ainsi aux dispositions de l'instruction comptable M14. Or, cette observation n'a plus lieu d'être, la gestion des thermes ayant été externalisée depuis lors.

En définitive, la revue de l'ensemble des observations antérieures de la chambre a permis de s'assurer qu'elles avaient toutes été suivies d'effet.

3- LA SITUATION FINANCIERE

La commune applique le cadre comptable des communes de plus de 3 500 habitants (art. L. 2312-3 du CGCT), et son budget est voté par nature. Dans l'ensemble, la situation financière de la commune de Divonne-les-Bains peut être considérée comme très saine, même si une légère dégradation a été observée depuis 2004. En effet, la commune a tiré pendant longtemps l'essentiel de ses ressources fiscales de l'exploitation du casino installé sur son territoire.

Or, l'économie des jeux d'argent ayant connu une conjoncture défavorable au cours des cinq dernières années, la commune a dû augmenter ses taux d'imposition et souscrire de nouveaux emprunts bancaires, autant de moyens qu'elle avait mobilisés en dernier recours dans le passé.

¹ Observatoire statistique transfrontalier de l'espace franco-valdo-genevois (synthèse 2010)

En 2009, les dépenses de fonctionnement de la commune se sont élevées à 11,7 M€ et ses dépenses d'investissement à 9,02 M€. Outre le budget principal, les comptes de la commune comprennent quatre budgets annexes d'ampleur relativement limitée (baux commerciaux concessions, bois et forêts², centre culturel et d'animation, services publics délégués), excepté le budget annexe du centre culturel.

La présentation des comptes administratifs successifs a donné lieu à l'élaboration d'un document de synthèse relativement complet. Les différents postes de dépenses et de recettes ont été analysés en se fondant sur la comptabilité analytique mise en place par la commune.

Au cours des exercices 2002 à 2009, les dépenses de fonctionnement du budget principal de la commune ont connu un taux de croissance annuel moyen de 1,3 %. Dans le même temps, les recettes de fonctionnement ont baissé en moyenne de 0,8 % par an. L'effet de ciseau qui est en résulté s'est traduit par une forte baisse du résultat comptable, passé de 3,79 M€ en 2002 à 0,63 M€ en 2008. La hausse des taux d'imposition intervenue en 2009 a permis d'amorcer une inversion de tendance, le résultat comptable remontant à 2,04 M€. Aussi, la situation financière de la commune peut-elle être qualifiée de très saine.

3.1- Les dépenses de fonctionnement

Entre 2002 et 2009, les dépenses de fonctionnement ont progressé de 9,3 %, soit un taux de croissance annuelle moyen de 1,3 %.

Dépenses de fonctionnement (en milliers d'euros)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Charges à caractère général	4 567	4 422	4 221	3 798	3 617	3 624	4 186	3 850
Charges de personnel	3 778	4 082	4 189	4 217	4 249	4 621	4 838	4 984
Atténuations de produits	68	85	194	123	119	214	232	179
Autres charges de gestion courante	857	805	815	1 714	2 047	2 111	1 882	1 885
Charges financières	87	78	113	83	168	117	114	121
Charges exceptionnelles	1 032	3 349	1 876	386	352	1 390	91	19
Dotations aux amortissements et provisions	331	413	434	420	407	441	701	676
TOTAL	10 719	13 234	11 843	10 741	10 959	12 518	12 043	11 714

Source : comptes administratifs

Certains postes de dépenses ont connu une évolution plus marquée. C'est notamment le cas des charges de personnel qui ont augmenté assez nettement entre 2002 et 2009.

Les charges à caractère général du budget principal de la commune ont diminué de façon sensible au cours de la période considérée. De même, les charges exceptionnelles qui étaient relativement importantes entre 2002 et 2004 ont fortement diminué, sauf en 2007.

² Le budget annexe des bois et forêts comprend l'ensemble des dépenses et des recettes liées à la gestion et au renouvellement du patrimoine forestier communal (forêts, chalets forestiers, route forestière).

3.1.1- Les charges à caractère général

Entre 2002 et 2009, les charges à caractère général ont baissé de 15,7 %. Toutefois, cette évolution doit être prise avec précaution, car certaines subventions de fonctionnement versées aux associations ont été comptabilisées à tort sous la forme d'honoraires³. En l'occurrence, cela concerne l'Office du tourisme, l'Ensemble de jazz et l'association Alfa3A.

C'est ainsi que les sommes versées par la commune à l'Office du tourisme et à l'Ensemble de jazz ont été assimilées à des prestations de service, alors qu'elles correspondaient en pratique à des subventions de fonctionnement. L'association Alfa3A a perçu, quant à elle, une subvention de 128 657,28 € au titre d'une convention d'affermage de la crèche halte-garderie⁴, ainsi qu'une subvention de 29 690,98 € au titre de la participation aux frais de fonctionnement d'un centre de loisirs. L'ordonnateur a indiqué avoir recouru à cette pratique comptable depuis 1996, et s'est engagé à mettre un terme à cette anomalie.

C'est pourquoi la chambre a souhaité procéder au retraitement des sommes versées, considérant qu'il s'agissait en fait de subventions devant être déduites des charges à caractère général. Après retraitement des données statistiques, il apparaît que ce poste de dépenses a connu une baisse tendancielle entre 2002 et 2007, suivie d'une légère remontée en 2008 et 2009 due à l'augmentation des dépenses d'entretien des voies et réseaux. Au final, la baisse constatée sur la période considérée n'est plus que de 9,9 %.

En milliers d'euros	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Charges à caractère général (compte 6228)	3 485	3 343	3 240	2 817	2 789	2 767	3 204	3 139

La chambre prend acte que, désormais, la commune comptabilise sous la forme de subventions, et non plus d'honoraires, l'ensemble des concours financiers apportés à l'Office du tourisme et à l'Ensemble de jazz.

3.1.2- Les charges de personnel

Au cours de la période sous revue, les charges de personnel ont connu une progression de 31,9 %, soit une augmentation annuelle moyenne d'environ 4 %.

Pour partie, l'augmentation des charges de personnel est la conséquence des recrutements effectués en fin de période, notamment en 2008 et 2009. En effet, l'état du personnel annexé au compte administratif pour 2006 mentionnait un effectif de 106 agents communaux. Or, le nombre d'agents communaux est passé à 124 agents en 2009.

Lors de d'instruction, le maire de Divonne-les-Bains a évoqué les difficultés rencontrées pour recruter des agents communaux, notamment des personnels de catégorie A. Les facteurs explicatifs doivent être recherchés dans le coût élevé des biens immobiliers, ainsi que la concurrence du marché du travail local avec celui de la Suisse.

³ Le compte utilisé est le 6228 « divers », subdivision du compte 622 « rémunérations d'intermédiaires et honoraires ».

⁴ A compter du 1^{er} janvier 2009, la communauté de communes du pays de Gex exerce la compétence de la gestion collective des crèches gessiennes.

La commune a mis en place un « complément de rémunération pour tenir compte du coût de la vie dans le pays de Gex », conformément aux termes de la délibération du conseil municipal du 12 mars 2007. Cette prime dite de « vie chère » est égale à 85 € net par mois pour les salaires mensuels inférieurs à 1 500 €, et à 50 € pour les salaires mensuels compris entre 1 500 et 2 000 €. La mise en place de cette prime serait antérieure à l'adoption de la délibération du 12 mars 2007 venue l'officialiser.

Selon une jurisprudence administrative constante, les collectivités territoriales ne disposent d'aucun pouvoir normatif leur permettant d'instituer une nouvelle prime⁵, et leur compétence en la matière est strictement encadrée par les textes législatifs en vigueur. La chambre invite la collectivité à s'en tenir aux modulations classiques du régime indemnitaire des agents, lequel offre déjà des marges de progression significatives.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire fait valoir que la prime de vie chère « constitue une modulation de versement de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT). Elle entre dans la base de calcul de l'enveloppe globale et répond aux mêmes conditions de versement ».

3.1.3- Les autres charges de gestion courante

3.1.3.1- Le centre culturel et d'animation de l'Esplanade du Lac

Au cours de la période 2002 à 2009, les autres charges de gestion courante ont connu une forte progression puisqu'elles sont passées de 857 K€ à 1 885 K€. Toutefois, il convient de retraiter ces montants afin d'intégrer les subventions versées à certaines associations (cf. supra).

En milliers d'euros	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Autres charges de gestion courante (après retraitement)	1 417	1 364	1 273	2 214	2 494	2 556	2 438	2 242

En pratique, l'augmentation desdites charges est due, pour l'essentiel, à la couverture du déficit récurrent du budget annexe du centre culturel et d'animation, l'Esplanade du Lac.

En euros	2005	2006	2007	2008	2009
Prise en charge des budgets annexes par le budget principal	- 945 128	- 1 285 083	- 1 383 889	- 1 109 933	- 1 126 106
<i>Dont : centre culturel</i>	- 854 281	- 1 197 652	- 1 322 951	- 1 060 813	- 1 060 813

L'Esplanade du Lac se compose d'une salle de spectacle d'une capacité de 1 000 places et d'une halle extérieure d'une surface de 1 000 m². Cet équipement est entré en service en 2005. Depuis lors, la subvention d'équilibre versée par le budget principal de la commune s'est établie en moyenne à 1,11 M€ par an.

Les charges de gestion courante de l'établissement (hors frais financiers et opérations d'ordre) se sont montées à environ 650 K€ en 2009, et les recettes liées aux activités culturelles (droit d'entrée et de location de salles) ont approché 110 K€.

La construction de l'Esplanade du Lac a été financée par la souscription de deux emprunts d'un montant total de 7 M€. Au 31 décembre 2009, le capital restant dû était de 5,37 M€, soit l'essentiel de la dette consolidée de la commune (ensemble le compte principal et ses budgets annexes) qui s'établissait à la même date à 8,23 M€.

⁵ Arrêt du Conseil d'Etat du 28 novembre 1990, département du Loir-et-Cher.

A la fin de 2009, la dette propre du centre culturel et d'animation de l'Esplanade du Lac représentait près des deux-tiers de la dette consolidée de la commune. Aussi la chambre appelle-t-elle l'attention de la commune sur le coût relativement élevé présenté par cet équipement culturel, tant en fonctionnement qu'en investissement.

Toutefois, selon le maire de Divonne-les-Bains, le coût de cet équipement culturel doit être apprécié au regard de la qualité de la programmation et du niveau très élevé de fréquentation en progression constante, lesquels contribuent au rayonnement de la ville dans le bassin lémanique. S'agissant du financement de cet investissement qui représente deux-tiers de l'encours de la dette, le maire considère que si ce ratio peut sembler élevé, c'est précisément parce que la commune a autofinancé ses autres investissements jusqu'à la construction de ce bâtiment.

3.1.3.2- Les subventions aux associations

Au cours de la période 2002 à 2009, les subventions de la commune versées aux associations se sont élevées en moyenne à 1,44 M€. En 2009, elles se montaient à 1,06 M€, soit un niveau sensiblement inférieur à la moyenne de la période sous revue. Comme indiqué précédemment, le traitement comptable de certaines subventions versées aux associations a paru contestable à la chambre.

Seules les associations ayant bénéficié d'une subvention supérieure à 23 000 € par an ont fait l'objet d'un examen détaillé dans le cadre du présent contrôle. En l'occurrence, il s'est agi de l'Office du tourisme, de l'Ecole de Jazz, de l'Union sportive divonnaise et de l'Amicale du personnel (en raison de son caractère spécifique, l'association dénommée « Société des Courses » fait l'objet d'un développement particulier dans le présent rapport).

Pour les quatre associations dont la subvention dépasse le seuil légal de 23 000 €, la chambre a constaté que la réglementation en vigueur a été observée, ainsi que le terme fixé pour la signature des conventions et la production d'un compte-rendu financier⁶.

La chambre souhaite faire mention de l'Office du tourisme, en raison du montant élevé de l'engagement de la commune, mais aussi de la spécificité de la gestion de sa trésorerie.

La commune et l'Office du tourisme ont conclu, le 20 février 2010, une convention bilatérale d'une durée de cinq ans, la précédente datant du 13 mars 2006. Les missions confiées à cet organisme sont classiques puisqu'elles comprennent l'accueil et l'information des touristes et des curistes, ainsi que la promotion et l'animation de la ville.

Sa principale ressource de fonctionnement provient de la subvention communale qui s'élevait en 2009 à 500 000 €. Au titre des exercices 2006, 2007 et 2008, celle-ci s'est élevée à 540 000 €, alors qu'elle avait toujours été supérieure à 700 000 € avant 2006.

L'Office du tourisme bénéficie du reversement de la taxe de séjour, conformément à l'article L. 2231-14 du code général des collectivités territoriales, soit un montant de 146 541 € en 2009. Parmi les produits de la fiscalité indirecte, il s'agit de la deuxième recette de la commune.

L'Office du tourisme dispose d'abondantes disponibilités en trésorerie, notamment au titre de l'exercice 2008 et 2009 sous la forme de valeurs mobilières de placement. Or, cette thésaurisation revêt un caractère excessif, eu égard aux besoins de l'association.

⁶ Article 10 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000.

Etat des disponibilités (en euros)	2005	2006	2007	2008	2009
Comptes courants	170 961	119 505	378 101	184 757	0
Valeurs mobilières de placement	0	87 464	0	107 030	275 599
TOTAL	170 961	206 969	378 101	291 787	275 599

La chambre appelle l'attention de la commune sur l'écart observé entre les subventions versées à l'Office du tourisme et ses besoins financiers, et elle invite la collectivité à assurer un suivi plus rigoureux de l'activité de cette association subventionnée, afin d'adapter ses concours financiers à ses besoins réels.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire de Divonne-les-Bains indique qu'il souscrit à la recommandation de la Chambre visant à assurer un meilleur suivi de l'activité de l'Office du tourisme. A cet effet, le conseil municipal a procédé à la désignation d'un conseiller municipal délégué au tourisme en appui d'un maire-adjoint.

3.1.4- Les charges financières

Au cours de la période sous revue, les charges financières supportées par la commune de Divonne-les-Bains sont apparues comme relativement faibles. Selon les données de la direction générale des finances publiques, elles représentaient 1,08 % des dépenses de fonctionnement du budget principal de la commune, contre 3,94 % en moyenne pour les communes appartenant à la même strate démographique.

En données consolidées (incluant donc celles des budgets annexes), les charges financières ont régulièrement progressé puisqu'elles sont passées de 75 445 € en 2002 à 344 470 € en 2009 dont 237 381 € ressortit du budget annexe du centre culturel et d'animation.

3.1.5- Les dotations aux amortissements et provisions

Les dotations aux amortissements sont de l'ordre de 400 000 € par an, et elles sont constituées principalement par l'amortissement des immobilisations corporelles et incorporelles (compte 6811). Les durées d'amortissement pratiquées sont apparues conformes aux dispositions de l'instruction comptable M14.

La collectivité a constitué une provision pour risque de 294 069,14 € en 2008, et une provision pour risque de 185 589 € en 2009. Pour l'essentiel, ces provisions correspondent aux risques liés à un contentieux pendant entre la société exploitante du casino et la commune (cf. infra). Celui-ci porte sur les modalités de paiement d'une participation de la commune correspondant à 1 % du produit brut des jeux.

3.2- Les recettes de fonctionnement

Au cours de la période sous revue, les recettes de fonctionnement ont baissé en moyenne de 0,8 % par an. Depuis 2002, l'essentiel des recettes de fonctionnement de la commune provient des produits fiscaux. Toutefois, leur apport est en baisse puisqu'ils représentaient 62,2 % des recettes de fonctionnement en 2009, contre 67,6 % en 2002.

A l'instar des autres communes, Divonne-les-Bains s'est vu compenser des pertes de ressources fiscales, grâce notamment à l'accroissement des dotations de l'Etat.

L'évolution des recettes de fonctionnement est retracée dans le tableau suivant :

Recettes de fonctionnement (en milliers d'euros)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Atténuations de charges	124	129	208	110	70	119	89	114
Produits des services et du domaine	562	664	588	685	629	598	822	907
Impôts et taxes	9 827	9 132	8 251	7 609	8 122	7 768	7 866	8 550
Dotations et participations	2 628	2 827	2 776	3 011	3 041	3 326	3 388	3 791
Autres produits de gestion courante	379	448	420	460	523	415	368	336
Produits financiers	1	4	1	5	0	1	1	3
Produits exceptionnels	940	2 982	1 759	297	436	1 483	138	50
Transferts de charges	43	42	31	20	8	0	0	0
ICNE N-1 contrepassés	28	28	20	9	0	0	0	0
TOTAL	14 532	16 256	14 054	12 206	12 829	13 710	12 672	13 751

Source : comptes administratifs

3.2.1- Le prélèvement sur le produit brut des jeux

Outre les impôts et contributions de caractère général auxquels ils peuvent être assujettis⁷, les casinos procurent aux communes deux catégories de ressources :

- un reversement de 10 % du prélèvement de l'Etat sur le produit brut des jeux ;
- un prélèvement communal direct dont le taux maximal ne peut dépasser 15 % du produit brut des jeux.

Jusqu'en 2003, les recettes fiscales liées à l'activité commerciale du casino ont assuré à la commune de Divonne-les-Bains plus de la moitié de ses ressources de fonctionnement. C'est ainsi qu'en 2002 les prélèvements sur le produit des jeux ont couvert 69,9 % de ses dépenses de fonctionnement contre seulement 31,2 % en 2009.

En milliers d'euros	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Prélèvement sur le produit brut des jeux	7 496	6 681	5 709	4 820	4 917	4 799 ⁸	3 756	3 656

De 2002 à 2009, le montant du prélèvement sur le produit des jeux a été divisé par plus de la moitié, soit une baisse moyenne de 9,7 % par an.

3.2.2- La fiscalité directe

Parmi les recettes fiscales de la commune, une part importante, quoique non prépondérante, provient de la fiscalité directe locale.

La commune de Divonne-les-Bains est membre de la communauté de communes du pays de Gex. Comme celle-ci n'a pas mis en place la taxe professionnelle unique, les communes-membres perçoivent directement le produit des quatre taxes directes locales.

De 2002 à 2008, le produit des contributions directes a progressé de 59,8 %, et l'augmentation des taux d'imposition en 2009 a entraîné une progression des produits fiscaux de 56,4 %.

⁸ Les montants des exercices 2007 et 2008 ont été retraités à partir du produit de décembre 2007, puis comptabilisés en 2008 à hauteur de 509 K€.

Produits fiscaux (en milliers d'euros)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Taxe foncière (propriété bâtie)	521	537	568	612	786	858	903	1 575
Taxe foncière (non bâtie)	34	34	35	36	38	37	38	51
Taxe d'habitation	629	665	699	748	938	966	1 048	1 482
Taxe professionnelle	363	282	289	325	364	383	439	690

Au cours de la période sous revue, la commune a augmenté ses taux d'imposition en 2006 et, de façon sensible, en 2009. En effet, la hausse des taux d'imposition au titre de l'exercice 2009 a été de 66 % pour la taxe foncière sur la propriété non bâtie, de 49 % pour la taxe professionnelle et de 35 % pour la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Taux d'imposition (en %)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Taxe foncière (bâtie)	4,97	4,97	4,97	4,97	5,72	5,72	5,72	9,5
Taxe foncière (non bâtie)	25,82	25,82	25,82	25,82	29,69	29,69	29,69	40,08
Taxe d'habitation	4,54	4,54	4,54	4,54	5,22	5,22	5,22	7,05
Taxe professionnelle	4,36	4,36	4,36	4,36	5,01	5,01	5,01	7,46

La croissance des produits de la fiscalité directe locale est également liée au dynamisme des bases d'imposition. C'est ainsi que le taux de croissance annuel moyen des bases (hors revalorisation forfaitaire) a été de 4,4 % pour la taxe d'habitation et de 4,7 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Entre 2002 et 2009, la politique d'abattement applicable à l'assiette de la taxe d'habitation n'a pas varié. La commune a retenu le taux minimum en matière d'abattements obligatoires pour charges de famille. En revanche, les abattements facultatifs (abattement général et abattement spécial) ont été appliqués au taux maximum de 15 %. En mars 2009, le conseil municipal a adopté l'abattement de 10 % sur la valeur locative des habitations soumises à la taxe d'habitation en faveur des personnes handicapées. Par ailleurs, la commune n'a mis en place aucune mesure d'exonération facultative au titre de la taxe professionnelle et des taxes foncières.

En 2009, le potentiel fiscal de la commune était de 1 002 € par habitant contre 782 € en moyenne pour les communes de la strate. Avec un produit fiscal d'environ 500 € par habitant en 2009, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal de la commune était donc de l'ordre de 50 %, tandis qu'il situait à 73 % pour les communes de la strate. En d'autres termes, la commune de Divonne-les-Bains dispose en matière fiscale de marges de manœuvre confortables.

3.2.3- La fiscalité indirecte

Parmi les produits de la fiscalité indirecte de la commune de Divonne-les-Bains, il convient de mentionner trois composantes dont les montants sont significatifs : les droits de mutation, la taxe de séjour et la taxe locale sur l'électricité.

3.2.3.1- La taxe additionnelle aux droits de mutation

Au cours de la période sous revue, le produit de la taxe additionnelle communale aux droits de mutation a connu une croissance régulière puisqu'il est passé de 536 K€ en 2002 à 889 K€ en 2007. Sous l'effet de la crise affectant le marché de l'immobilier, les deux exercices suivants ont vu le produit de cette taxe reculer jusqu'à s'établir à 710 K€ en 2009.

3.2.3.2- La taxe de séjour et la taxe locale sur l'électricité

La taxe de séjour a connu une croissance rapide. En effet, celle-ci est passée de 58 K€ en 2002 à 153 K€ en 2009, soit une croissance annuelle moyenne de 15 %.

Le produit de la taxe devant être affecté à des dépenses en faveur du développement touristique, celui-ci est reversé intégralement à l'Office du tourisme sous la forme d'une subvention communale.

Enfin, le produit de la taxe locale sur l'électricité a atteint 119 K€ en 2009. Au cours de la période sous revue, son taux de croissance a été en moyenne de 3 % par an.

3.2.4- La compensation financière franco-genevoise

La compensation financière franco-genevoise a été instituée en 1973 dans le cadre d'un accord bilatéral entre l'Etat français et le Conseil fédéral suisse. Ce versement représente 3,5 % de la masse salariale brute des travailleurs frontaliers déclarés par les employeurs genevois, à l'exception des fonctionnaires internationaux.

La dotation est répartie entre les départements de l'Ain (24 %) et de la Haute-Savoie (76 %). Le nombre de travailleurs frontaliers exerçant à Genève sert de référence pour le calcul de la part de la compensation financière franco-genevoise qui revient de droit à la commune. Cette compensation trouve sa justification dans le prélèvement fiscal à la source frappant les salaires versés dans le canton de Genève.

La dotation de l'Ain est scindée en deux parts : la première part (soit 60 % de la dotation dédiée) est reversée aux communes de la zone frontalière, à raison de 70 % au prorata du nombre de frontaliers résidant dans la commune et de 30 % au prorata des impôts pesant sur les ménages. La seconde part (soit 40 % de la dotation dédiée) est affectée au financement des équipements collectifs installés dans la zone frontalière. Sa répartition est examinée par une commission spéciale qui soumet une proposition au Conseil général, détenteur du pouvoir de décision en la matière.⁹

La compensation financière relative aux frontaliers travaillant à Genève est versée en francs suisses, soit une contrepartie de 120 M€ en 2009 pour les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie. Le montant versé à la commune de Divonne-les-Bains s'est élevé à 1 554 K€ en 2009, ce qui représente un montant équivalent à celui de la dotation globale de fonctionnement.

Le taux de croissance du reversement du produit de la compensation franco-genevoise est important puisqu'il s'est établi à 13,1 % par an sur la période 2002 à 2009.

En milliers d'euros	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Compensation franco-genevoise	658	841	828	1062	998	1212	1 217	1 554

⁹ Source : Agence de développement économique du pays de Gex et du bassin bellegardien

Le montant du reversement de la compensation franco-genevoise a augmenté de 26 % en 2009 sous l'effet combiné de deux facteurs. D'une part, le nombre de travailleurs frontaliers résidant dans le département de l'Ain a augmenté de 4,5 %, et même de 5 % dans la commune de Divonne-les-Bains¹⁰. D'autre part, au cours des trois dernières années l'effet de change a été particulièrement favorable aux collectivités territoriales bénéficiaires de la compensation franco-genevoise. C'est ainsi que la parité du franc suisse s'établissait à 1,65 euros à fin décembre 2007 (soit son cours historique le plus bas), puis elle s'est stabilisée en 2008 et 2009 autour de 1,50 €. A fin décembre 2010, la parité avoisinait 1,30 € pour un franc suisse, soit une appréciation de 27 % en trois ans.

Enfin, il convient de rappeler que la répartition de la compensation franco-genevoise entre les communes françaises étant en partie fonction de leurs recettes fiscales, l'augmentation des taux d'imposition votée en 2009 se répercutera mécaniquement en 2010.

3.2.5- Les autres recettes de fonctionnement

3.2.5.1- Les produits des services et du domaine

Ces recettes de fonctionnement proviennent des produits résultant de l'exploitation de divers services communaux (prestations périscolaires, redevances diverses, concessions funéraires, et produit des exploitations forestières).

Au cours des derniers exercices examinés, les produits des services et du domaine ont connu une progression notable pour atteindre 907 K€ en 2009, contre 598 K€ en 2007. Cette augmentation est principalement due au montant des redevances des services périscolaires et d'enseignement (notamment la restauration scolaire, les études surveillées et la halte-garderie). En raison de la mise en place d'une tarification tenant compte du quotient familial, le produit des services est passé de 402 K€ en 2008 à 501 K€ en 2009.

3.2.5.2- Les produits exceptionnels

En 2003, la résidence hôtelière a été cédée à la Sarl Isis pour 1,67 M€. En 2004, la commune a comptabilisé 1,63 M€ de produits exceptionnels au compte 778. Cette somme correspondait essentiellement à des opérations d'échanges et de ventes de terrains, dans le cadre de l'aménagement de la ZAC des Longs Prés. En 2007, les produits de cession d'immobilisations se sont élevés à 1,24 M€. Ils ont correspondu essentiellement à la vente d'un terrain de 8 760 m² à la société d'économie mixte de construction du département de l'Ain (Semcoda).

Mis à part les trois exercices précités marqués par des cessions d'immobilisation importantes, les produits exceptionnels se sont élevés en moyenne à 372 K€ par an.

¹⁰ Le nombre de travailleurs frontaliers du canton de Genève résidant à Divonne était de 1 048 en 2008 contre 998 en 2007. La compensation franco-genevoise n'est pas versée pour les 500 frontaliers du canton de Vaud

3.4- Les dépenses d'investissement

3.4.1- Les dépenses d'équipement

De 2002 à 2009, les dépenses d'équipement de la commune ont progressé à un rythme soutenu. Elles se sont élevées en moyenne à environ 7 M€ par an, soit un ratio de 897 € par habitant en 2009. Pour les communes de la state, le ratio correspondant était de 363 euros en 2009.

En milliers d'euros	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses d'équipement	5 078	10 227	12 935	5 905	3 642	4 372	6 750	7 008
Immobilisations financières	6	1	9	5	-	8	-	0
Travaux pour tiers	62	36	447	68	5	357	236	149
Autres	113	1 422	4 172	1 906	2	130	52	-
TOTAL	5 259	11 886	17 564	7 885	3 649	4 866	7 038	7 156

Les dépenses d'équipement ont connu un pic au cours des exercices 2003 et 2004 qui ont été marqués par la construction de plusieurs équipements structurants, notamment le centre culturel et d'animation.

Par ailleurs, la commune a récemment engagé le chantier de construction d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) qui fera l'objet, après sa mise en service, d'un transfert de gestion à l'hôpital de Gex. Les charges de fonctionnement de l'établissement ne devraient donc pas peser sur les finances communales. Cette opération d'investissement n'est pas retranscrite dans un budget annexe, mais son suivi est effectué dans le cadre d'une autorisation de programme. Pour mémoire, le montant des marchés en cause s'élève à 7,21 M€.

Les dépenses d'investissement de la commune sont actuellement gérées sous la forme d'autorisation de programmes et de crédits de paiement. Néanmoins, les comptes administratifs de la période sous revue font apparaître un montant élevé de restes à réaliser et, de façon concomitante, une faible consommation des crédits budgétaires.

En euros	2006	2007	2008	2009
Dépenses d'équipement inscrites	6 410 018	6 814 149	12 543 137	17 740 625
Crédits consommés	3 642 131	4 371 629	6 735 346	8 742 886
Taux de consommation des crédits	57 %	64 %	54 %	49 %
Restes à réaliser	1 569 585	2 154 321	2 264 036	1 759 155

Au titre des exercices 2008 et 2009, le taux de consommation des crédits s'est élevé respectivement à 54 % et 49 %. Un tel niveau, jugé relativement bas, est essentiellement dû à l'inscription des crédits liés à la construction de l'EHPAD.

La commune a introduit en fin de période sous revue une amélioration de la gestion sous la forme d'autorisations de programme / crédits de paiement. Ceci devrait permettre d'optimiser la consommation des crédits d'investissement, mais également de réduire en grande partie les restes à réaliser, et dès lors de réduire sensiblement les reports d'investissements.

3.4.2- L'encours de la dette de la commune

Au cours de la période 2002-2009, l'endettement de la commune de Divonne-les-Bains a progressé de façon sensible, étant entendu que le niveau de l'encours était très faible en début de période et qu'il demeure relativement limité en fin de période.

L'intégralité de la dette est constituée d'emprunts à taux fixe, et la collectivité n'a pas eu recours à des contrats de couverture.

3.4.2.1- L'endettement de long terme

En début de période, l'endettement consolidé de la commune était très faible puisqu'il s'établissait à 862 K€ en 2002, et même à 639 K€ en 2003. Depuis lors, la mise en chantier d'équipements importants, jointe à la baisse de la capacité d'autofinancement de la commune l'ont obligée à recourir à des financements bancaires significatifs.

L'encours de la dette consolidée (incluant les budgets annexes) a connu une progression rapide à partir de 2004, la construction du centre culturel et d'animation ayant été financée grâce à la souscription en 2004 et 2005 de deux emprunts d'un montant total de 7 M€. De plus, la construction de la médiathèque a été financée en 2005 par un emprunt de 3 M€.

La capacité de désendettement s'exprime sous la forme du nombre d'années nécessaires pour le remboursement complet de l'encours de la dette dans l'hypothèse où la commune y consacrerait l'intégralité de sa capacité d'autofinancement. Depuis 2004, la capacité de désendettement de la commune s'est dégradée sous l'effet conjugué de la baisse de la capacité d'autofinancement et de l'augmentation de l'endettement.

Avant 2004, la capacité de désendettement de la commune était de seulement 0,2 année. Par la suite, elle s'est dégradée pour atteindre 5,5 années en 2008. L'augmentation de la capacité d'autofinancement consécutive au relèvement des taux de la fiscalité locale en 2009 a ramené la capacité de désendettement à 2,6 années.

En milliers d'euros	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dette consolidée (au 31 décembre)	862	639	3 949	10 431	9 878	9 228	8 724	8 236
CAF brute consolidée	4 201	3 452	2 619	2 077	2 765	2 232	1 584	3 117
Capacité de désendettement (en nombre d'années)	0,2	0,2	1,5	5,0	3,6	4,1	5,5	2,6

3.4.2.2- La trésorerie

L'examen des soldes du compte au Trésor en fin d'année laisse apparaître des montants importants qui s'inscrivent dans une fourchette comprise entre 0,6 et 3,1 M€. Cette situation est essentiellement due à la perception en fin d'exercice de la compensation franco-genevoise, ainsi qu'au reversement du prélèvement de 10 % opéré par l'Etat sur le produit des jeux. Afin de palier l'irrégularité de ces recettes, la commune dispose d'une ligne de trésorerie.

En milliers d'euros	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Solde du compte au Trésor en fin d'année	894	1 685	2 801	634	3 119	2 513	2 244	N.C.

3.4.2.3- Les engagements hors bilan de la commune

La commune a accordé sa garantie d'emprunt à plusieurs organismes. Au 1^{er} janvier 2009, l'encours total des emprunts garantis s'élevait à 11,84 M€. L'essentiel des garanties accordées correspond à des opérations de logement social conduites par l'OPAC de l'Ain ou la Sencoda. Les garanties d'emprunts en faveur d'autres organismes s'élèvent à environ 210 000 €, qu'il s'agisse du parc d'aventure Forest Land (29 000 €), de la SCI Transport du Léman (84 000 €) ou du parc de loisirs Joy's Club (98 000 €).

3.5- Le financement des investissements

Entre 2002 et 2009, la collectivité a conduit un important programme d'équipement d'un montant total de 54,9 M€. Pour l'essentiel, son financement a été assuré par les ressources propres de la commune (auto-financement et cessions d'actifs), mais également par un recours modéré à l'emprunt (13,2 M€). Au cours de la période considérée, les subventions perçues par la commune n'ont couvert que 11 % des dépenses d'équipement, soit 6,02 M€.

La hausse des taux de la fiscalité directe intervenue en 2009 est venue corriger les effets de la baisse tendancielle des recettes de fonctionnement observée de 2005 à 2008, ce qui a permis à l'autofinancement de demeurer la principale source de financement des dépenses d'équipement de la commune.

Par ailleurs, la commune a perçu des reversements du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA). Depuis 2002, ceux-ci se sont élevés en moyenne à 728 K€ par an. L'année 2009 est apparue comme atypique, les reversements ayant dépassé 1 M€ en raison du reversement anticipé du FCTVA, dans le cadre du plan de relance de l'économie.

Enfin, au cours de la période sous revue, la collectivité a dégagé une capacité d'autofinancement brute relativement élevée, notamment de 2002 à 2004 et en 2009.

En milliers d'euros	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CAF brute	4 117	3 407	3 993	1 876	2 268	1 633	1 329	2 715

4- LE CASINO MUNICIPAL

4.1- Le contexte historique

Station thermale réputée depuis le milieu du XIX^{ème} siècle, la commune de Divonne-les-Bains accueille depuis 1954 un casino sur son territoire.

Cet établissement fût pendant longtemps l'un des plus importants de France, et depuis plusieurs années, il subit une concurrence accrue et connaît une certaine désaffection, comme l'ensemble du secteur des jeux d'argent.

Le casino fait partie d'un ensemble immobilier exploité sous l'appellation commerciale de « *Domaine de Divonne* » qui comprend également un hôtel quatre étoiles de style Art Déco, un golf de 18 trous et cinq restaurants. Cet ensemble de 65 hectares est la propriété de la société exploitant le casino. Au 31 décembre 2009, le Domaine de Divonne employait au total 321 salariés dont 120 uniquement pour l'activité des jeux.

Du fait de la proximité de Genève, cet établissement figure parmi les principaux casinos français en termes de produit des jeux. Dès 1960, il s'est même hissé au premier rang du classement des casinos français, rang qu'il a conservé sans interruption jusqu'au milieu des années 1990. En 2002, il figurait encore au deuxième rang national, mais il est tombé au quatorzième rang en 2009.

Le casino de Divonne-les-Bains est exploité depuis 1975 par la société touristique thermale hôtelière de Divonne (STTH). Jusqu'à la fin de 2005, cette société était contrôlée par le groupe Didot-Bottin par le truchement de sa société filiale Divonne SA. Le groupe Didot-Bottin et les actionnaires minoritaires de Divonne SA ont signé, le 5 août 2005, un protocole d'accord avec le groupe Partouche, deuxième groupe casinotier français. Aux termes de cet accord, le groupe Partouche a acquis la totalité du capital social de Divonne SA. Avant cette acquisition, le groupe Partouche était notamment propriétaire du casino de Meyrin, devenu le principal concurrent du casino de Divonne-les-Bains depuis son ouverture en 2003.

4.2- La baisse du produit des jeux

Grâce notamment au prélèvement sur le produit des jeux effectué au profit de la commune, cet établissement de jeux d'argent a longtemps assuré à la ville de Divonne-les-Bains l'essentiel de ses recettes de fonctionnement. Toutefois, un recul continu du produit des jeux du casino a pu être observé à partir du milieu des années 2000. Selon l'ordonnateur, cette baisse d'activités serait essentiellement due à la crise économique, à l'interdiction de fumer dans les lieux publics, à la montée de la concurrence suisse et à l'émergence du secteur des jeux d'argent en ligne.

Dans le rapport 2009 de la délégation de service public, l'exploitant mentionnait une baisse de 12,49 % du chiffre d'affaires au cours de l'exercice clos au 31 octobre 2009. Sur un chiffre d'affaires de 21,03 M€, le produit net des jeux (après prélèvement) s'est établi à 12,78 M€. Au cours de la même période de référence, le produit brut des jeux, égal à la différence entre les mises des joueurs et leurs gains, s'est élevé à 30,68 M€. Le total des prélèvements sur le produit des jeux s'est élevé à 17,89 M€, dont 3 M€ au profit de la commune.

En milliers d'euros	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Produit brut des jeux	42 703	42 664	33 610	30 676
Dont machines-à-sous	35 896	36 020	29 219	26 455

En 2008-2009, l'essentiel du produit brut des jeux a été tiré du parc de 259 machines-à-sous pour un montant total de 26,46 M€ (soit une baisse de 9,5 % par rapport à l'exercice précédent). Le produit brut des jeux traditionnels était de 4,2 M€, en baisse de 3,9 %, constitue désormais une activité accessoire, les machines-à-sous procurant l'essentiel d'une activité en recul.

4.3- Le cadre juridique des relations entre la commune et le casino

La commune de Divonne-les-Bains et la société exploitant le casino sont liées par un contrat de délégation de service public.

Les concessions d'exploitation des casinos sont qualifiées de concessions de service public par le juge administratif, selon une jurisprudence constante du Conseil d'Etat (arrêt Société d'exploitation du casino de Capvern-lès-Bains, 8 juillet 1987, et arrêt Ville de Royan, 25 mars 1996).

En outre, elles entrent dans le champ d'application de la loi dite Sapin du 29 janvier 1993 modifiée. La nature spécifique de l'activité des casinos les assujettit aux règles propres aux délégations de service public, mais également à celles relevant de la police spéciale des jeux régie par le décret du 22 décembre 1959 et l'arrêté du 23 décembre 1959 modifiés. Aussi, le fondement juridique de l'exploitation du casino repose-t-il sur un contrat de délégation de service public et un arrêté ministériel portant autorisation de jeux.

Au cours de la période récente, le casino de Divonne-les-Bains a été exploité dans le cadre d'une délégation de service public couvrant la période du 1^{er} novembre 1990 au 31 octobre 2008. Le cahier des charges pour l'exploitation des jeux du casino, alors en vigueur, a été signé le 14 août 1990 par M. Pruvost, maire alors en fonctions, et M. Aaron, président-directeur général de la Société Touristique Thermale Hôtelière. D'une durée de dix-huit ans, le contrat expirait le 31 octobre 2008, et il a fait l'objet de cinq avenants successifs dont le dernier a prolongé l'application du cahier des charges initial jusqu'au 30 avril 2009.

A l'occasion du renouvellement de la délégation de service public, un différend a surgi entre la commune et l'exploitant en place, la Société Touristique Thermale et Hôtelière de Divonne (STTH). Après avoir déclaré infructueuse la procédure, la commune a eu recours à une négociation directe avec la STTH, laquelle a abouti en avril 2009 à la signature d'un nouveau contrat d'exploitation pour vingt ans.

4.4- La nouvelle délégation de service public du casino

Les démarches en vue du renouvellement de la délégation de service public ont débuté fin 2007¹¹. En janvier 2008, l'association Service Public 2000, émanation de l'Association des Maires de France, s'est vu confier une mission d'assistance à la passation du contrat de délégation de service public pour l'exploitation du casino contre une rémunération de 19 734 € TTC.

Un appel à candidatures a été publié en janvier 2008¹². Cet avis résume à lui seul les difficultés liées à cette mise en concurrence. En effet, il est précisé que *« l'ensemble des installations du casino de Divonne-les-Bains appartient à la société Touristique Thermale et Hôtelière de Divonne, filiale du groupe Partouche. C'est cette même société qui est actuellement exploitante »*.

Cette situation où l'exploitant est propriétaire de l'établissement a eu pour conséquence logique l'absence de candidature concurrente. De plus, l'offre de l'exploitant proposait un prélèvement progressif sur le produit des jeux, dont le taux s'échelonnait entre 3 et 10 %, tandis que l'avis d'appel à candidatures précisait que le taux du prélèvement était de 15 %. Ce mode de calcul n'était pas conforme au cahier des charges établi par la commune et, de surcroît, il entraînait un manque à gagner évalué à 1,79 M€ pour la collectivité. C'est pourquoi le conseil municipal, lors de la séance du 18 juillet 2008, sur la base de l'offre reçue, et conformément à l'avis de la commission d'ouverture des plis du 7 juillet 2008, a déclaré infructueuse la procédure suivie, et il a autorisé le maire à recourir à une négociation directe avec la STTH.

Le choix de l'exploitant et l'approbation du cahier des charges ont donné lieu à une séance extraordinaire du conseil municipal le 22 avril 2009 ; et le nouveau contrat de délégation de service public fut signé le 11 mai 2009.

¹¹ Compte-rendu du comité technique paritaire du 17 décembre 2007, et délibération du conseil municipal du 17 janvier 2008.

¹² Journal des casinos de janvier 2008, Dauphiné Libéré du 30 janvier 2008 et Journal officiel des Communautés européennes du 1^{er} février 2008

Les principales stipulations du contrat en cause étaient les suivantes :

- la constitution, dans les cinq ans, d'une société dédiée à l'exploitation du casino ;
- une durée d'exploitation de vingt ans ;
- un prélèvement de 15 % sur le produit brut des jeux au profit de la commune ;
- une participation de la commune, plafonnée à 350 000 € par an à des dépenses d'investissement ;
- le maintien d'une offre de restauration composée de deux établissements (un restaurant gastronomique et une brasserie) ;
- la participation à des actions d'animation et de promotion de la station.

Des observations ont été formulées au titre du contrôle de la légalité exercé par la préfecture, à l'occasion de la transmission du contrat de délégation de service public :

- la notification au titulaire a été effectuée avant la date de réception en préfecture ;
- la commission de délégation de service public a été présidée par M Guy Michel, premier adjoint au maire, désigné par le conseil municipal, alors qu'elle aurait dû l'être par le maire. Afin de régulariser la situation, un arrêté municipal a été pris en date du 2 juillet 2010.

Un contentieux entre la commune et la STTH est toujours pendant devant le tribunal administratif de Grenoble. Il porte sur la nature des dépenses d'investissement à financer par la commune par le biais d'une participation de la commune de 350 000 €, soit 1 % du produit des jeux. Les provisions pour risque correspondantes ont été passées au titre des exercices 2008 et 2009.

5- LES THERMES

L'établissement thermal de Divonne-les-Bains, construit entre 1987 et 1990, a été entièrement financé par la commune. Initialement, il avait été envisagé de confier sa gestion à une société d'économie mixte locale dont la commune était l'actionnaire majoritaire. A compter de 1993, l'exploitation a été assurée par une société privée détentrice d'un contrat d'affermage. Ce contrat a été cédé en 1998 à la Compagnie Européenne des Bains, puis la commune a confié l'exploitation des installations à la Société Thermale de Divonne-les-Bains, dans le cadre d'une convention en date du 14 juin 2000.

Au 1^{er} trimestre 2006, la Compagnie Européenne des Bains a proposé à la commune d'acquiescer le centre thermal. Afin de limiter le poids financier de cette activité, sans s'en départir totalement, le conseil municipal a décidé de mettre en place un bail emphytéotique administratif (BEA) et la candidature de la Compagnie Européenne des Bains a été retenue, à l'issue d'un appel d'offres. Le bail emphytéotique dont le principe a été approuvé par le conseil municipal du 9 juillet 2007 a été conclu le 23 juillet 2007 pour 65 ans. Il impose à l'emphytéote des travaux dans l'établissement d'un montant estimé à 2,2 M€, et il prévoit en outre le paiement d'un loyer annuel de 19 000 €, l'acquiescement de la taxe foncière, ainsi qu'une participation aux frais d'entretien du forage de la source d'eau minérale qui alimente les Thermes.

6- L'HIPPODROME ET LA SOCIETE DES COURSES

La commune est propriétaire du champ de course exploité par une association dénommée « Société des Courses ». Cet équipement accueille chaque année une dizaine de journées de courses, ainsi que d'autres événements en relation avec le monde hippique.

L'activité de l'hippodrome comporte trois aspects distincts :

- L'organisation de réunions hippiques et d'événements à caractère commercial ;
- L'activité du centre d'entraînement ;
- La location de boxes et d'équipements à des propriétaires privés.

Les deux premiers aspects relèvent de l'association et le troisième de la commune.

La commune de Divonne-les-Bains loue les infrastructures à des particuliers, qu'il s'agisse de boxes à chevaux, de boxes à fourrage, de selleries et de paddocks, ainsi que l'utilisation des pistes d'entraînement. Le produit des loyers est reversé à la Société des Courses sous la forme d'une subvention. Pour 2006, les conventions entre la commune et la Société des Courses ont mentionné un produit des loyers de 46 209,20 €. Pour l'année 2008, le montant des locations est en baisse à 37 107,33 €. L'examen des titres de recette émis a permis de constater que les locations de boxes sur le site de l'hippodrome n'avaient pas été assujetties à la TVA. Or, les prestations de locations d'immeubles aménagés y sont en principe assujetties, conformément aux dispositions de l'article 256 du code général des impôts. Bien que le niveau de l'activité demeure faible, le chiffre d'affaires excède le seuil de la franchise fixé à 27 000 €¹³.

La gestion et la gouvernance de la Société des Courses n'ayant semble-t-il pas donné toute satisfaction à la commune, le maire de Divonne a pris la présidence de l'association lors du conseil d'administration du 31 mars 2004. Selon lui, l'organisation de courses dans le cadre du Pari Mutuel Urbain permettrait d'apporter un nouveau souffle à l'hippodrome.

Le montage juridique existant entre le centre d'entraînement, l'activité d'organisation de compétitions et la location d'équipements aux particuliers est apparu à la chambre comme peu lisible et source d'ambiguïté. De plus, la place prise par la municipalité dans la gestion de l'association, et notamment le fait que le maire de Divonne en demeure le président constitue un motif d'insécurité juridique.

La commune pourrait procéder à une clarification de la gestion de l'hippodrome dont elle est propriétaire. Elle pourrait confier l'entière responsabilité de sa gestion à l'association, soit dans le cadre d'un affermage ou d'une délégation de service public, soit dans le cadre d'une « remunicipalisation » de l'exploitation en régie. L'expiration du bail actuel entre la Société des Courses et la commune pourrait permettre de reconsidérer leurs relations.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la Chambre, le maire de Divonne-les-Bains indique qu'il s'est engagé à régulariser l'assujettissement de la location des boxes à la taxe sur la valeur ajoutée. En outre, il indique avoir toujours veillé à ce que ses fonctions de maire et de président de l'association n'interfèrent pas. C'est pourquoi, il a supprimé toute subvention municipale de fonctionnement à la Société des courses, après avoir été désigné Président de l'association. Enfin, le maire affirme être « disposé à étudier un mode de gestion alternatif, de type délégation de service public ou régie municipale, pour la gestion de cet hippodrome ».

¹³ L'application de la franchise en base de TVA, prévue par l'article 293 B du code général des impôts, s'effectue dans les conditions rappelées en dernier lieu par l'instruction du 20 juillet 1999 publiée au BOI 3 F-2-99. Depuis 2010, le seuil pour les activités de prestation de services a été rehaussé à 32 100 €.

1

1

1

