

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

Le 7 janvier 2000

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

REF.: Greffe/IC n° 012

Lettre recommandée avec A.R n° 9150 3308 9 FR

OBJET : Lettre d'observations définitives relative à la gestion du district du Queyras.

Monsieur le Président,

La Chambre régionale des comptes a, dans sa séance des 14 et 15 décembre 1999, arrêté ses observations définitives au vu notamment des réponses adressées à ses observations provisoires.

Conformément à l'article L241-11 du Code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Vous voudrez bien trouver ci-joint le texte intégral des observations définitives de la Chambre.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma considération distinguée.

Le Président,

Alain PICHON

Monsieur Félix TONDA

Président du District du Queyras

05470 AIGUILLES

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

2ème section

OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DU DISTRICT DU QUEYRAS

(Hautes Alpes)

Exercices 1994 à 1997

Rappel de procédure

La Chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion du district du Queyras à partir de l'année 1994, qui a été attribué à Mme BUSIDAN, conseillère. Le président en a informé M. Félix TONDA, président, par lettre en date du 24 février 1998.

Les entretiens de fin d'instruction ont eu lieu, le 29 avril 1999, entre la rapporteure et M. Siméon MICHEL et M. TONDA, présidents successifs au cours de la période en examen.

Dans sa séance du 1er juin 1999, la Chambre a arrêté ses observations provisoires. En application des prescriptions de l'article 114 du décret du n° 95-945 du 23 août 1995, ces observations ont été transmises dans leur intégralité à MM. MICHEL et TONDA et, pour partie, au président de la société d'économie mixte du Queyras. Les réponses de M. MICHEL et du président de la SEM ont été enregistrées le 28 septembre 1999 au greffe de la juridiction, celle de M. TONDA le 2 novembre 1999 ; ces trois personnes ont, également, sur leur demande, été entendues par la Chambre.

Après avoir entendu la rapporteure et pris connaissance des conclusions du commissaire du gouvernement, la Chambre, 2ème section, a délibéré et adopté, les 14 et 15 décembre 1999, ses observations définitives dans la composition suivante: M. FABRE, président de section, Mme TESSARO, MM. DESBORDE et BAHUAUD, conseillers, et Mme BUSIDAN, conseillère-rapporteure.

En application des dispositions de l'article L241.11 du code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par le président à son assemblée délibérante dès sa plus proche réunion suivant leur réception. Elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Elles seront, après cette date, communicables à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Le district du Queyras (2.243 habitants) a été créé, en mars 1989, entre les 8 communes d'Abriès, Aiguilles, Arvieux, Ceillac, Château-Ville-Vieille, Molines-en-Queyras, Ristolas et Saint Véran en

se substituant au syndicat intercommunal pour l'équipement et le développement du Queyras.

L'examen débute par la situation financière, se poursuit par un panorama sur le fonctionnement général du district, avant de s'attacher plus particulièrement à la gestion des remontées mécaniques et du domaine skiable.

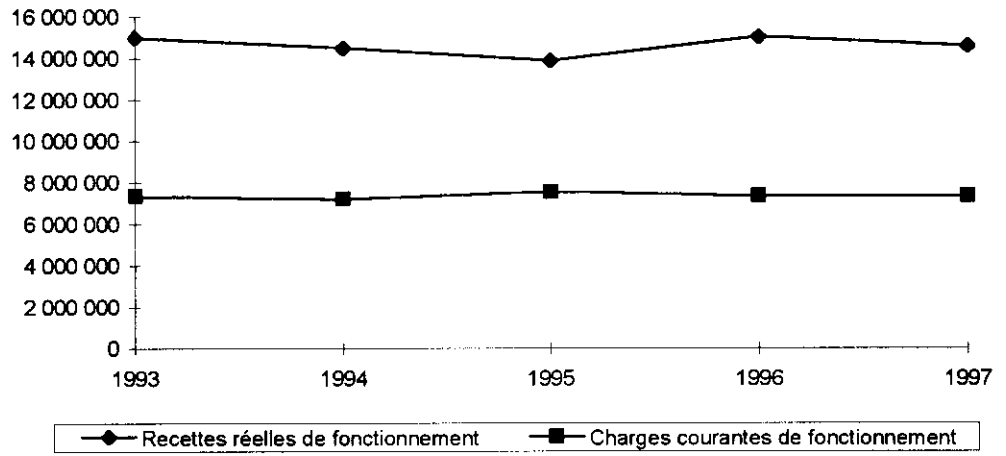
1 - SITUATION FINANCIERE DU DISTRICT

N.B. les données brutes issues des comptes administratifs et de gestion ont été retraitées et corrigées afin d'assurer une permanence comptable pour l'ensemble de la période.

1.1 - Formation et évolution de l'épargne districale

Voir Tableau

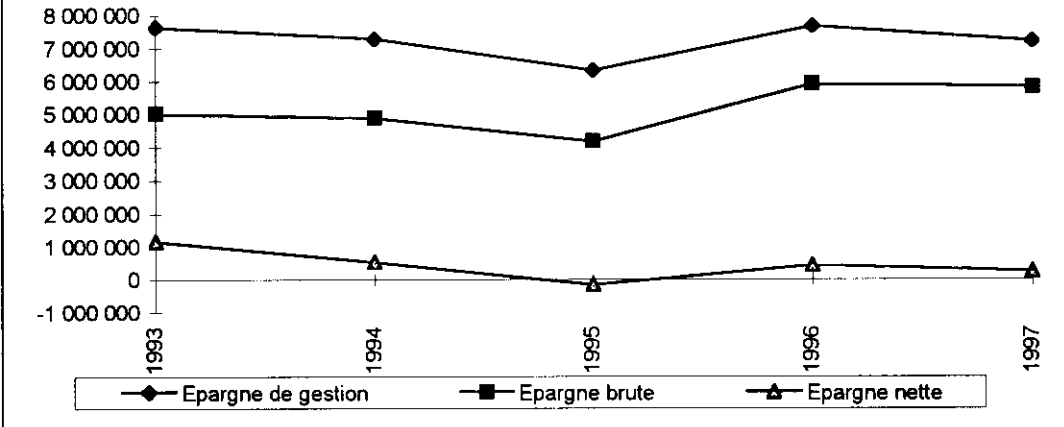
Evolution des RRF et charges courantes



Entre 1993 et 1997, les recettes réelles de fonctionnement sont restées stables alors que les dépenses réelles ont marqué une baisse moyenne annuelle de 1,5 % en francs courants. Toutefois, les frais financiers ont connu une forte baisse (-14,4 %) alors que les charges courantes enregistraient une hausse de 2,1 %. Ceci, rapporté à l'importance respective de ces deux masses financières, explique l'évolution des soldes intermédiaires de gestion.

Voir Tableau

Soldes intermédiaires de gestion



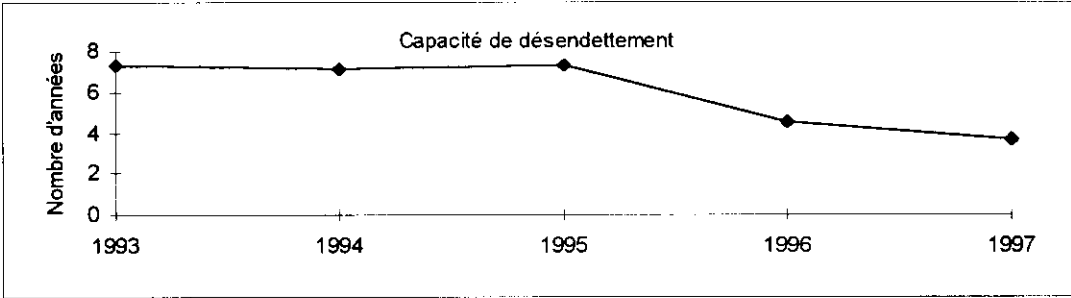
Avec une épargne de gestion(1) moyenne sur la période de 6,94 millions de francs, le district présente un très fort coefficient d'épargne de gestion(2) (48 %).

L'épargne brute(3) a progressé de 3,8 % sur la période sous l'effet du vieillissement de la dette (baisse des frais financiers). Avec une moyenne à plus de 5 MF elle se situe à un niveau très élevé, laissant espérer un autofinancement important.

Malheureusement la lourde dette du district, même vieillissante, produit toujours ses effets et la part du capital dans l'annuité augmentant, l'épargne nette(4) se situe à un niveau très bas. Toutefois, l'extinction progressive de la dette devrait lui permettre de retrouver rapidement un niveau confortable (- 1.500.000 F d'annuité dès 1998, - 785.000 F en 2000, -247.000 F en 2002 etc...).

Sur la période 1993/1997, le district a levé moins de nouveaux emprunts qu'il n'a remboursé de dette, d'où un désendettement net de près de 20 MF, et la capacité de désendettement(5), déjà bonne en début de période, s'améliore encore jusqu'en fin de période.

Voir Tableau



Le poids de l'annuité de la dette, grevant quasiment la moitié des ressources réelles, a contraint le district à limiter ses investissements pendant la période examinée.

1.2 La trésorerie

L'avance de trésorerie accordée par le Trésor, justifiée jusqu'en 1993, est transformée en 1994 en un emprunt budgétaire du même montant. Cependant, cette consolidation ne s'imposait pas ou pas en totalité, l'excédent ayant pour effet de produire une trésorerie oisive coûteuse en terme de frais financiers (2.400.000 F à 7,80 % sur 3 ans = 521 445,73 F). Cette trésorerie sera utilisée en 1997 pour financer des investissements. La mobilisation trop précoce de leur financement (ces fonds n'ont véritablement été nécessaires qu'en 1997) a en outre privé la collectivité d'une opportunité à la baisse des taux à long terme.

En résumé, le district du Queyras présente les caractéristiques d'un établissement fortement endetté. Cet endettement, hérité des gestions antérieures à la période en examen où le recours à l'emprunt a été privilégié, grève à presque 50 % le budget du district.

Toutefois, la volonté de sortir de cette situation paralysante est manifeste sur la période examinée par la Chambre. Actuellement une politique prudente sur le plan financier permet de faire face, sans aisance mais sans difficulté financière majeure, aux charges de remboursement de la dette en conservant un petit potentiel d'investissement lié essentiellement à des subventions.

Si la collectivité maintient sa rigueur financière, l'extinction de plusieurs prêts importants entre 1999 et 2005 laisse envisager un retour à des marges de manœuvre plus confortables. La capacité de désendettement dégagée par le budget du district est également rassurante pour l'avenir.

2. UN FONCTIONNEMENT GENERAL DU DISTRICT PEU LISIBLE

Avant de s'attacher à l'examen du fonctionnement général du district, la Chambre note que les documents budgétaires du district pourraient être tenus avec plus de rigueur:

l'encours restant dû au 01/01/97 figurant à l'état de la dette du compte administratif 1997 ne coïncide pas avec l'encours restant dû décrit au compte de gestion ;

l'état du personnel mentionne l'existence d'un seul agent, alors que l'examen des délibérations du district jusqu'au 31/12/96 permet de recenser la création d'au moins 5 emplois ;

l'état des engagements de crédit-bail n'est pas tenu.

2.1 Une répartition peu claire des compétences entre le district et les communes membres

Les missions statutaires du district sont celles définies en 1989 lors de sa création. Aucune modification n'est intervenue depuis.

Le district exerce trois types d'attributions, parmi lesquelles les compétences obligatoires et celles qu'il a héritées du SIVOM correspondent aux textes et sont définies clairement. La troisième catégorie, par contre, qui comprend notamment "toute opération de nature purement intercommunale, toutes actions de promotion touristique du Queyras." n'a pas une définition qui en dessine un contour précis.

Or, un partage clair des tâches entre district et communes membres est particulièrement important. Les districts agissent, dans les attributions qui leur sont transférées, aux lieux et places des communes, et réciproquement, ces dernières ne peuvent plus agir dans les compétences transférées.

La Chambre a relevé des empiètements sur les compétences respectives des différents intervenants :

-dans le domaine de la promotion touristique, il a fallu près de 10 ans après la création du district, et donc le transfert de la compétence touristique des communes au district, pour qu'elles cessent d'être membres de droit du conseil d'administration de l'Office d'information et de promotion du tourisme en Queyras, association subventionnée par le district et qui est un de ses principaux moyens d'actions en ce domaine. Cette anomalie a été rectifiée en janvier 1998 par une modification des statuts de l'Office.

-dans le domaine de la création et de la gestion, directe ou déléguée, des remontées mécaniques et des domaines skiables alpins ou nordiques, la commune membre d'Abriès, par exemple, qui ne devrait plus intervenir dans ce domaine compte tenu de la définition large des attributions transférées au district, a acheté un canon à neige en 1995.

Au demeurant, cette compétence est examinée de manière détaillée, plus loin, dans le paragraphe 3 du présent document.

-dans le secteur des ordures ménagères, le district ne peut statutairement intervenir que dans le traitement des ordures ménagères. Même si les communes membres du district, à l'exception de Ceillac, ont confié, par délibérations, au district également leur ramassage, les statuts n'ont pas été modifiés.

Le district subventionne également des actions à dominante culturelle ou sportive qui ne font pas non plus partie de ses attributions à hauteur d'environ 425.000 F/an (chiffre 1997), principalement par l'intermédiaire de l'Association culturelle et sportive du Queyras.

Sur ces trois derniers points, la Chambre a pris bonne note de l'intention affichée par le président de proposer une nouvelle rédaction, plus précise, des statuts du district. Elle recommande d'éviter que les statuts du district, ou de la structure intercommunale qui s'y substituera suite aux dispositions de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, contiennent une définition de compétences aussi vague que l'"opération de nature purement intercommunale".

L'incertitude dans laquelle se trouvent les diverses collectivités face à la question "Qui fait quoi ?" trouve évidemment une traduction, tout aussi confuse, dans la façon dont les finances du district sont organisées.

2.2 Une méconnaissance de la logique de la fiscalité propre

A sa création, le district, dans l'article 8 de ses statuts, prévoyait notamment parmi ses ressources, une "contribution des communes associées répartie au prorata des potentiels fiscaux des communes" . En fait, dès le 19 avril 1989, le district adoptait la délibération par laquelle il optait pour une fiscalité propre. Cependant, malgré ce changement officiel dans la perception de ses recettes, le district est resté pour une bonne part de ses ressources dans sa logique d'ancien syndicat intercommunal, c'est à dire sur une logique de participations.

Or, un district à fiscalité propre doit avoir pour logique de voter les taux d'impôts qui lui assurent des moyens financiers suffisants pour assumer les attributions qui lui ont été transférées.

A l'exception des cas où une commune a choisi la structure intercommunale pour exercer un service ou une tâche qui reste de la compétence communale, cette logique exclut donc que les communes soient appelées à verser des participations pour financer une compétence districale. Or, c'est exactement cette situation anormale que révèle l'examen des titres de recettes émis par le district.

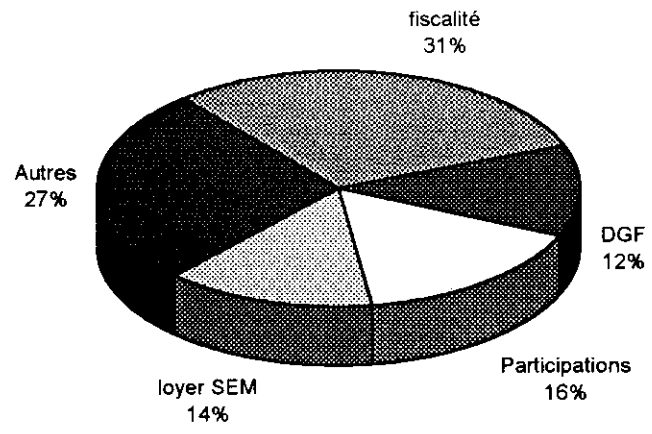
Pour des activités qui sont clairement de sa compétence, et qui devraient donc être directement financées par la fiscalité districale, le district appelle toutes les communes à verser des participations: office d'information et de promotion du tourisme en Queyras, le centre de secours, les remontées mécaniques. Toujours dans ces compétences districales, on trouve également des appels à participations mais qui concernent seulement quelques communes parmi l'ensemble de celles qui composent le district: citerne de Défense de la Forêt Contre l'Incendie, programme d'amélioration des forêts.

Pour subventionner certaines activités qu'il exerce sans y être autorisé par les statuts (l'association culturelle et sportive du Queyras, et l'éveil musical), le district appelle aussi des participations de toutes les communes.

L'enchevêtrement, tant juridique que financier, des relations entre les communes membres et le

district ne facilite sans doute pour aucune de ces collectivités la lisibilité des opérations menées. Il est également quasi impossible de déterminer si le système mis en place favorise, ou non, une des collectivités partenaires, et surtout, il fragilise le district qui dépend constamment du bon vouloir des communes membres pour 16 % de ses ressources.

Voir Tableau



Dans sa réponse aux observations provisoires, le district a manifesté sa résolution de mettre fin à ce système et s'apprête à concevoir le prochain budget en proposant le vote de taux d'impôts nécessaires à l'exercice de l'ensemble de ses attributions. Parallèlement, il recommandera aux communes d'évincer de leur budget les sommes relatives à leurs participations et de baisser leurs taux d'impôts.

2.3 Une description imprécise du patrimoine

Non seulement les mécanismes utilisés ne mettent pas en évidence l'existence d'une stratégie intercommunale, mais encore ils sont certainement à l'origine de nombreuses anomalies dans la gestion du patrimoine.

Les statuts ou des délibérations ultérieures auraient dû prévoir les modalités selon lesquelles les biens dont il avait besoin pour exercer les compétences transférées lui étaient dévolus. La loi, dans des dispositions codifiées aujourd'hui sous les articles L1321-1 à L1321-4 du CGCT, précise les règles applicables à la mise à disposition des biens en cas de transfert de compétence. Ces dispositions ne verront un commencement d'application que dans le domaine des remontées mécaniques, et l'on verra plus loin dans quelles conditions.

L'exemple le plus important du désordre des écritures patrimoniales sera fourni par le chapitre consacré à l'examen de la gestion des remontées mécaniques et du domaine skiable, mais une première idée en est donnée quand on se penche sur les opérations sous mandat effectuées par le district pour le compte des communes.

Certains travaux d'éclairage public notamment ont été réalisés par le district en maîtrise d'ouvrage déléguée pour le compte des communes membres.

Le mécanisme général a été le suivant: le district a payé les travaux sur un compte d'"opération pour le compte de tiers", et s'est fait rembourser par les communes sous forme de subvention. Ce mécanisme a présenté deux inconvénients:

1°/dans la comptabilité districale, les comptes 237 (M12) et 458 (M14) ne se sont jamais soldés, donc les immobilisations sont restées dans la comptabilité patrimoniale du district ;

2°/dans la comptabilité des communes, les biens financés par des subventions ne peuvent pas apparaître aux patrimoines communaux. Des immobilisations qui constituent en réalité un enrichissement communal sont retracées comme un appauvrissement.

Il est, ainsi, difficile d'avoir une image fidèle du patrimoine réel du district et des communes.

3. LA GESTION DES REMONTEES MECANIKUES ET DU DOMAINE SKIABLE

La gestion des remontées mécaniques dans le Queyras concerne trois intervenants principaux : le district, les communes qui en font partie, et la société d'économie mixte "Queyras".

Ces trois intervenants ont souhaité organiser la gestion des remontées mécaniques en rendant, dans un premier temps, le district propriétaire de toutes les remontées mécaniques.

Dans un deuxième temps, le district, devenu le seul interlocuteur de la SEM Queyras, a passé avec cette dernière une convention, aux termes de laquelle la SEM gestionnaire a été chargée d'exploiter et entretenir en bon état de marche les installations, installations qu'elle peut choisir d'acheter en fin de contrat puisque celui-ci comprend une location-vente.

Pour évaluer les conditions dans lesquelles s'est opéré ce double mouvement (communes => district, district => SEM Queyras), il est indispensable de faire d'abord brièvement le point sur la nature juridique de l'activité dirigée par le district d'une part, des installations de remontées mécaniques et plus généralement de l'ensemble des biens nécessaires à la conduite de cette activité d'autre part.

On verra en effet que si le dispositif mis en place entre les divers intervenants est confus, c'est principalement en raison du défaut chronique d'une analyse relative aux biens qui se trouvent au cours de l'activité menée. Ce défaut a conduit à des anomalies dans les diverses étapes du processus: la première concerne le transfert au district des biens nécessaires à la conduite de l'activité, la deuxième concerne les modalités prévues à la convention avec la SEM du Queyras.

Les paragraphes qui précèdent auront permis d'examiner comment le district a défini son rôle de responsable du service public des remontées mécaniques et du domaine skiable. Dans une dernière partie, on se penchera sur la façon dont le district a conçu son rôle de principal actionnaire de la SEM du Queyras.

3.1 Nature juridique de l'activité menée et des biens nécessaires à la conduite de l'activité

La gestion des remontées mécaniques constitue, pour les collectivités territoriales, un service public industriel et commercial. Cette qualification entraîne que ce service doit faire l'objet d'un budget annexe tenu selon les modalités de l'instruction M43 dans les comptes de la collectivité propriétaire des installations (sauf si ce service est confié à un concessionnaire qui assume à ses risques et périls les investissements et l'exploitation des remontées).

La deuxième conséquence à tirer de cette qualification est que les biens qui sont nécessaires au fonctionnement du service public font partie du domaine public, quand ils sont, par ailleurs, propriété d'une personne publique. L'appartenance au domaine public ne nécessite pas de délibération spécifique de la part de l'organe délibérant de la collectivité et se constate sans

formalité par la réalisation des deux conditions de l'appartenance à une collectivité publique et de l'affectation au service public. En revanche, le déclassement d'un bien, c'est-à-dire sa sortie du domaine public, ne peut se présumer et doit faire l'objet d'une délibération explicite.

On notera, pour les paragraphes qui suivent, qu'une des caractéristiques majeures des biens appartenant au domaine public est leur inaliénabilité (article L1311-1 du code général des collectivités territoriales).

3.2 Un transfert des biens au district qui ne se traduit pas dans les comptes

Par délibération du 17 octobre 1990, le district a décidé qu'il "rachète aux communes les investissements réalisés depuis 1985 (annexes 2 et 4) moyennant le remboursement annuel aux communes des annuités des emprunts qu'elles ont contractés pour ces investissements et cela jusqu'à l'extinction de la dette ".

L'application qui a été faite de cette délibération a abouti à un système de flux divers peu clair. Chaque commune a gardé les emprunts qu'elle a contractés pour investir dans les remontées mécaniques, elle continue de rembourser son prêteur, mais le district reverse à la commune un montant équivalent à son annuité, ou approximativement équivalent. En effet, sur le "remboursement" du télésiège de la Burge à la commune de Molines-en-Queyras, les sommes versées par le district ne sont pas celles que paie la commune à son banquier. Or, aucune délibération du district et de la commune n'a officialisé un autre mode de calcul du remboursement districale que celui mis en place par la délibération initiale du 17 octobre 1990 susvisée.

Comme le district l'a confirmé dans sa réponse aux observations provisoires, cette délibération doit se comprendre comme ayant voulu rendre le district propriétaire des remontées mécaniques. Les biens faisant partie du domaine public communal doivent donc devenir la pleine propriété du district, c'est-à-dire devenir des biens du domaine public du district.

Dans ces conditions, les écritures comptables auraient dû retracer une sortie du patrimoine communal et une entrée dans le patrimoine du district. Or, rien de clair n'apparaît ni dans les comptes des communes, ni dans les comptes du district, et aucun des états d'actif intéressés n'est tenu d'une manière suffisamment précise pour que l'on arrive à savoir si un quelconque mouvement a pu être enregistré.

Les comptes du district gardent cependant la trace d'un mouvement : le passif correspondant aux remontées mécaniques a été intégré, mais non l'actif.

Puisque la volonté des parties était d'opérer un transfert des biens en toute propriété au district, il aurait été plus simple de rechercher l'accord des banquiers pour que le transfert du passif accompagne le transfert de l'actif.

Cependant, si, comme l'affirme le précédent président du district, les banquiers se sont opposés à la substitution d'emprunteur, le remboursement aux communes devait :

1°/être considéré comme une dette envers les communes, ce qui a été fait en M11 mais plus depuis le passage en M14(6) ;

2°/s'appuyer sur une convention exécutoire, entre le district et la ou les communes concernées, fixant le montant de la dette, la durée d'amortissement et l'annuité en capital et en intérêts, convention qui n'a pas été prise.

La Chambre a pris bonne note que le district s'engageait, d'ici la fin de l'année 1999, à rétablir un correct transfert de propriété des biens (intégration de l'actif et correcte imputation d'une dette et non d'une subvention).

La première étape visant à transférer au district les biens nécessaires à la gestion du domaine skiable pour le rendre seul responsable de cette gestion ne s'est pas faite selon des modalités claires. Et la situation s'est encore compliquée à l'étape suivante, celle où le district a confié à la SEM du Queyras la gestion du service public des remontées mécaniques. Cette complication provient principalement du contrat qui lie le district à la SEM, dont on rappellera d'abord les principales dispositions.

3.3 Economie générale du contrat District/SEM du Queyras

Prévue dans la délibération du 17 octobre 1990, la convention de concession du service public des remontées mécaniques du Queyras est signée le 15 mars 1991. Intitulée "convention de construction et d'exploitation des aménagements destinés à la pratique du ski alpin sur le massif du Queyras", elle comprend une annexe 3 particulièrement importante, qui se présente comme un "contrat de location-vente entre la SEM et le district concernant les biens, équipements et aménagements propriété du district et mis à la disposition de l'exploitant".

La Chambre a relevé le caractère contradictoire ou maladroit de dispositions figurant à la convention d'une part, à l'annexe 3 de cette convention de l'autre.

D'abord sur la date d'effet et durée des liens entre les deux partenaires, la convention est conclue pour une durée de 18 ans à compter de sa signature le 15 mars 1991 (soit jusqu'au 15 mars 2009) ; mais l'annexe 3 de la convention porte que l'exploitation a été concédée à la SEM pour une durée de 15 ans à compter du 1er octobre 1990 (soit jusqu'au 1er octobre 2005).

Ensuite, sur les engagements de la SEM quant à l'exploitation des biens qui lui sont remis, l'exploitant s'engage dans la convention "à exploiter et entretenir en bon état de marche pendant toute la durée de la convention les installations désignées au cahier des charges", cependant que l'annexe l'autorise "pour tenir compte de la vétusté ou de la situation de certaines des installations,

et afin de ne pas obérer la gestion du preneur, à fermer ponctuellement certaines remontées mécaniques en cas de baisse ou de défaut de fréquentation ou encore d'un enneigement insuffisant, ainsi qu'à mettre hors service tel appareil devenu inexploitable à cause d'un coût prohibitif de remise en état de conformité, ou bien à la suite du constat d'un coût d'exploitation trop élevé résultant de l'exploitation dans un site non rentable pour quelque cause que ce soit, notamment mauvaise exposition, marginalisation sur le site, éloignement, etc...".

Si la Chambre comprend bien que, pour répondre à un souci de rentabilité inhérent à toute activité industrielle et commerciale, la SEM pouvait être autorisée, dans certaines circonstances particulières, à fermer ponctuellement certaines remontées mécaniques voire même les mettre hors service, il reste que la maladresse rédactionnelle qui a consisté à séparer dans deux documents des dispositions qui se complètent ne facilite ni la lecture, ni l'application de la convention, qui, par ailleurs, a mis en place un édifice encore plus hasardeux dans les dispositions relatives aux biens.

3.4 Le contrat ne définit pas de manière régulière le sort des biens nécessaires au service public

3.4.1 Il prévoit la vente de biens appartenant au domaine public du district

L'annexe 3 à la convention, intitulée "contrat de crédit-bail (ou location-vente)" ne peut être envisagée dans son principe même. Elle vise, en effet, des installations (télésièges et téléskis), qui, en vertu des principes rappelés plus haut, sont des biens immobiliers appartenant incontestablement au domaine public: ils ne peuvent donc être vendus.

Non seulement la location-vente constitue en elle-même une anomalie, mais de plus elle est en complète contradiction avec le projet énoncé dans la délibération districale du 17 octobre 1990, à savoir la mise en place d'une concession. En effet, l'objet d'une concession est de rendre le concédant propriétaire d'immeubles que le concessionnaire doit réaliser et amortir pendant la durée de la concession.

Or le contrat signé entre la SEM et le district met en place, en quelque sorte, l'inverse d'une concession, puisque dans l'économie projetée, le concessionnaire devenait propriétaire en fin de concession des installations concédées, les revendait, pour leur valeur vénale, au concédant, et n'effectuait en réalité aucun ouvrage pendant la durée du contrat. En effet, le programme quinquennal de travaux à la charge de l'exploitant, prévu au contrat, n'a jamais été défini, ni annexé à la convention.

La Chambre a pris bonne note que le district, dans sa réponse aux observations provisoires, souhaite tirer les conséquences de l'appartenance des remontées mécaniques à son domaine public, et a préparé un projet d'avenant à la convention indiquant le renoncement de la SEM à lever l'option d'achat stipulée en sa faveur.

La Chambre appelle cependant l'attention du district sur l'insuffisance de cette mesure, et préconise soit de faire disparaître de l'ensemble du contrat SEM/district toute référence à une location-vente et d'y substituer l'affectation des biens au gestionnaire, soit de rédiger en entier un nouveau contrat en s'inspirant des dispositions d'un contrat-type d'affermage (cf. § suivant).

3.4.2 Il n'a pas organisé l'amortissement des immobilisations

Dans le système mis en place par le contrat, la SEM peut se fonder sur la location-vente pour considérer qu'elle n'est pas encore propriétaire des immobilisations. Elle ne les amortit donc pas.

De son côté, le district peut se fonder sur le terme de "concession" employé au contrat, pour considérer que les immobilisations doivent être amorties par le concessionnaire, même si, on l'a vu plus haut, le district ne peut les affecter à son concessionnaire puisqu'il ne les a pas dans ses comptes. Le district n'amortit donc pas non plus les immobilisations. Or, les amortissements des immobilisations doivent être pratiqués par l'un des partenaires : la SEM si l'on considère que la convention est bien une concession, le district si l'on analyse la convention comme étant en réalité un affermage, qualification qui paraît correspondre davantage au critère dégagé par la jurisprudence administrative(7).

Celle-ci considère que si les ouvrages de service sont déjà établis à la date de passation du contrat, il s'agit d'un affermage et non d'une concession. La convention entre le district et la SEM correspond à cette hypothèse, car même si la possibilité d'effectuer des ouvrages avait été envisagée au contrat, l'examen, au sein des bilans de la SEM, de ses tableaux d'amortissement, atteste qu'elle n'a réalisé aucun ouvrage nouveau.

3.4.2.1 Conséquences juridique et financière sur les comptes du district

Juridiquement, l'affermage, qualification à laquelle s'est rallié le district dans sa réponse aux observations provisoires, implique qu'au sein de son budget, le district ouvre un budget annexe tenu selon les modalités de l'instruction M43, comprenant notamment les dotations aux amortissements. Ce budget annexe, outre son caractère obligatoire, présente l'avantage d'identifier clairement la part du service financée par la redevance et celle financée par le budget général du district, c'est à dire en définitive par le contribuable local.

La Chambre a pris bonne note que le district s'engage, pour le prochain exercice budgétaire à mettre en place ce budget annexe. Elle souhaite simplement appeler l'attention du district sur deux points :

1°/ à ce jour, les résultats de l'exploitation des remontées mécaniques par la SEM permettent d'assurer l'entretien et de participer au remboursement des emprunts contractés pour leur réalisation à hauteur d'au moins 1.935.000 F. Mais ce montant sera insuffisant pour assurer à lui seul l'équilibre du budget annexe. L'équilibre nécessitera une subvention de la part du budget

principal du district, subvention que la législation autorise. Compte tenu de l'extinction rapide des emprunts souscrits pour les remontées, cette subvention ne devrait pas durer plus de trois ou quatre ans. Au-delà de cette période, une capacité d'autofinancement pourra être progressivement dégagée.

2°/ dans le futur budget annexe, il conviendra de rattraper les amortissements n'ayant jamais été effectués. Les dispositions de la M43 rendent possible une écriture d'ordre non budgétaire pour rattraper les amortissements non effectués. Compte tenu des montants en jeu, le rattrapage des amortissements est tout à fait possible sur l'ensemble du parc des remontées hérité du SIVOM.

Pour les remontées construites par les communes et qui doivent être transférées dans les écritures du district, on a vu plus haut que seul le passif avait été transféré. Pour faciliter la remise en ordre, il conviendrait, une fois le passif transféré au futur budget annexe du district :

a) que chaque commune concernée détermine dans sa comptabilité la valeur nette comptable des éléments d'actif à transférer, la valeur comptable nette étant calculée à partir du montant brut historique des biens et du montant des amortissements antérieurs constatés par reprise sur les réserves ;

b) qu'elles procèdent ensuite, par dotation, au transfert des biens au district qui les enregistrera alors directement dans son budget annexe.

3.5 La convention ne définit pas un équilibre économique réel et durable entre le district et la SEM

La convention du 15 mars 1991 a fait l'objet de plusieurs avenants dont trois ont modifié l'article 14 relatif à la redevance versée par la SEM au district.

Dès le premier avenant du 30 septembre 1992, la convention distingue une part forfaitaire et une part proportionnelle. La volonté des parties était donc de mettre en place un mécanisme d'ajustement de la redevance capable d'accompagner les résultats de l'exploitation des remontées mécaniques. Dans ce système, la redevance dite "forfaitaire" aurait dû correspondre à un montant fixe que le délégant se serait estimé en droit de percevoir pour un chiffre d'affaires donné (ici 12 MF) ; la redevance proportionnelle opérant un ajustement permettant aux deux parties d'y trouver leur compte. Or, faute de jouer véritablement sur la redevance proportionnelle, les partenaires sont obligés de faire jouer ce rôle à la redevance dite "forfaitaire", en la renégociant au coup par coup en fonction, selon la motivation énoncée aux avenants, d'efforts réalisés par le district en tant qu'actionnaire de la SEM, et vraisemblablement en fonction, en réalité, des résultats de la SEM.

Les modifications du contrat de délégation étaient, dans leur principe, tout à fait justifiées, dans la mesure où la convention initiale était manifestement déséquilibrée au détriment du district. Mais, même après des approches successives, qui au demeurant peuvent engendrer des erreurs (cf.

année 1996 où d'après les avenants en vigueur, la SEM aurait dû verser une redevance forfaitaire de 475.000 F et en a versé 595.000 en réalité), le juste équilibre de la convention ne semble pas être définitivement appréhendé par les parties.

Cette difficulté à déterminer le juste équilibre de la convention provient certainement en grande partie de la confusion qu'opère le district entre son rôle d'autorité délégante et son rôle d'actionnaire:

1°/ dans celui d'une autorité délégant un service public, il est normal qu'il recherche un juste point d'équilibre dans l'économie interne du contrat ;

2°/ dans celui d'un actionnaire, il n'est pas concevable qu'il utilise l'économie du contrat pour assurer l'équilibre économique de sa société, comme tendrait à le prouver la motivation énoncée.

Cette confusion dans l'esprit des responsables du district est révélée par le fait qu'ils n'ont apparemment jamais demandé un compte de délégation(8), seul document qui retracerait la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public.

Rédigé selon une logique qui ressort davantage du droit privé, le contrat District/SEM a mis en place un dispositif confus et irrégulier au regard des règles du droit public, dans lequel le district a mal préservé ses intérêts en tant qu'autorité délégante.

En tant que principal actionnaire de la SEM, l'examen des documents fournis par le district sur le fonctionnement de la SEM permet de constater qu'il n'a guère davantage su préserver ses intérêts, ni du point de vue de sa représentation au sein des instances de la SEM, ni du point de vue de son capital au sein de la société.

3.6 Le district, actionnaire de la SEM du Queyras

La SEM du Queyras compte dans son actionnariat public le district ainsi que chacune des 8 communes-membres, et dans son actionnariat privé, à côté d'un assez grand nombre de petits actionnaires, un établissement bancaire, la Caisse régionale de crédit agricole.

3.6.1 Le district n'a pas veillé à sa correcte représentation au sein des instances de la SEM.

Selon ses statuts actuellement en vigueur, la SEM est administrée par un conseil d'administration de 16 membres au plus, 9 sièges étant réservés aux collectivités territoriales, à proportion du capital détenu et avec un minimum de 1 siège chacune, et les 7 autres aux personnes privées.

Or, l'application des règles légales aux 16 membres du conseil fixés dans les statuts aurait dû donner la répartition suivante des sièges :

- actionnariat privé : 6 sièges

- actionnariat public : 10 sièges dont :

district : 4 sièges

Molines : 1 siège

les 7 autres communes : 5 sièges désignés en assemblée spéciale

Sont donc sous-représentés au sein de la SEM le district de manière claire, et la commune de Molines dans une moindre mesure. Dans la représentation au sein de la SEM, on retrouve la même confusion déjà relevée dans le fonctionnement général du district : la difficulté pour le district d'affirmer sa personnalité propre, différente de celle des communes qui le composent, alors que, dépositaire d'une volonté commune d'exercer ensemble certaines compétences, il la garantira d'autant mieux qu'il exercera la plénitude de ses droits.

La Chambre a pris bonne note que la question de la représentation des divers actionnaires sera prochainement examinée entre le district et la SEM, ainsi que la situation d'un représentant de collectivité au sein de la SEM qui est personnellement propriétaire d'actions de la société, ce qui est interdit par l'article R381-12 du code des communes.

3.6.2 Le district a assumé presque seul les conséquences du mouvement du capital social effectué en 1992

Initialement constitué avec 250.000 F en 1987/88, le capital social de la SEM du Queyras a connu des évolutions, et se trouve depuis l'exercice 1995-1996 à 6 MF, divisé en 60.000 actions de 100 F chacune. En 1992, suite à des saisons de mauvais enneigement ayant entraîné des pertes importantes pour la SEM, celle-ci s'est trouvée dans l'obligation de reconstituer son capital. Elle a, pour ce faire, réalisé une augmentation de capital immédiatement suivie d'une réduction dans les conditions suivantes :

- abandon de créance par le district représenté par la prise en charge d'un emprunt de trésorerie à hauteur du capital restant dû, soit 4.625.000 F ;

- apport par le district, estimé à 2.300.000 F, d'un atelier d'entretien des remontées et de matériel de damage et de bureau, utilisé jusqu'alors gratuitement par la SEM.

Le district a, donc, financé seul l'augmentation de capital. On notera que, s'agissant de l'apport en nature, il a agi, en tant qu'actionnaire, au détriment du district autorité déléguante de la "concession". En effet, en apportant ces biens en nature, il s'est privé, à l'expiration de la délégation, du retour de biens qui sont nécessaires à l'exploitation et qui, en toute logique,

auraient dû être répertoriés dans le périmètre de la délégation, être entretenus et renouvelés par la SEM pendant la durée du contrat. Maintenant, dans l'hypothèse d'un non-renouvellement de la délégation avec la SEM, le district, ou le nouveau délégataire, devront racheter ces biens.

Par ailleurs, les difficultés financières de la SEM sont assumées par le principal actionnaire public, le district, qui en atténue cependant le poids en demandant aux communes-membres de lui verser, de 1993 à 1997, une somme basée sur leur participation au capital de la SEM(9).

La Chambre remarque au passage que les relations entre les communes et le district ne sont pas plus claires quand ces collectivités agissent comme actionnaires de la SEM que lorsqu'elles agissent comme membres d'une intercommunalité. En effet, le mécanisme ci-dessus décrit prive les communes d'une augmentation de leur actionnariat au sein de la SEM, alors même qu'elles participent, sous couvert du district, à la prise en charge de ses pertes financières.

Seules les collectivités territoriales ont assumé la réduction de capital en acceptant une réduction du nombre de leurs titres et parmi elles, le district plus que les autres ; celui-ci a supporté, à lui seul, 89,2 % de la réduction du capital.

La Chambre regrette que le district qui détenait forcément moins de 80 % du capital social, puisqu'il partageait l'actionnariat public avec 8 communes, soit appelé à couvrir les pertes à un tel niveau. Elle constate que le principe posé par la loi de 1966, selon lequel "en aucun cas la réduction du capital ne porte atteinte à l'égalité des actionnaires", ne fonctionne que dans un seul sens, celui de la prise en charge des pertes par le principal actionnaire, alors que l'émission d'actions gratuites par incorporation des réserves a bénéficié à tous les actionnaires privés comme publics, au prorata des actions détenues..

Au final, le dispositif mis en place, pour confus qu'il soit, permet à la SEM de connaître une situation financière plutôt bonne :

1°/ l'équilibre d'exploitation se situe approximativement autour d'un chiffre d'affaires de 12,5 à 13 MF ;

Voir Tableau

	1995	1996	1997	1998
C.A	13 351 042	15 820 409	17 065 541	17 684 036
bénéfice net	132550	757371	802271	960368

2°/ depuis 1995, le chiffre d'affaires a toujours dépassé ces 13 MF, et a donc généré des résultats nets qui ont toujours été largement positifs et supérieurs à 4 % du chiffre d'affaire.

3°/ aucun solde intermédiaire de gestion, ni aucun ratio ne révèlent de signe alarmant pour le moment.

Sauf enneigement très insuffisant plusieurs années consécutives, comme celui qu'a connu l'année 1999 qui a dégagé, selon la SEM, une perte de 3 MF, la société ne semble pas devoir exposer ses actionnaires, et notamment le district, à un risque financier très important.

Le président de section,

Le président de la Chambre,

Pierre FABRE

Alain PICHON

(1) Epargne de gestion= recettes réelles de fonctionnement moins charges courantes de fonctionnement

(2) coefficient d'épargne de gestion = épargne de gestion rapportée aux recettes réelles de fonctionnement

(3) Epargne brute= épargne de gestion moins intérêts de la dette

(4) Epargne nette= épargne brute moins capital de la dette

(5) la capacité de désendettement est un ratio qui mesure le temps qui serait nécessaire à une collectivité pour rembourser l'encours de sa dette, dans l'hypothèse où elle y consacrerait la totalité de son épargne brute.

(6) l'encours restant dû sur cette dette est resté figé à sa valeur de sortie 1995, depuis le versement s'effectue intégralement en fonctionnement

(7) arrêt du Conseil d'Etat, Commune d'Elancourt du 29 avril 1987

(8) article L1411-3 du CGCT

(9) soit pour Abriès, Aiguilles, Arvieux, Molines en Queyras et Saint Véran 80.000 F/an, pour Château Ville Vieille et Ristolas 40.000 F/an