



COURCHEVEL

SAVOIE - FRANCE

MAIRIE DE COURCHEVEL

CHAMBRE REGIONALE
DES COMPTES

19 JAN. 2018

ARRIVÉE

CRC Auvergne, Rhône-Alpes

KAR A180107 KJF

19/01/2018

Service instructeur : Direction Générale des Services

Affaire suivie par : Nicolas FEIDT

N° téléphone : 04.79.08.48.88

Adresse e-mail : dgs@mairie-courchevel.com

Réf. : NF/IM/2018

Madame la Présidente
Chambre Régionale des comptes
124 boulevard VIVIER-MERLE
CS 23624
69 503 LYON CEDEX 3

Courchevel, le 18 janvier 2018.

LRAR n°1A 139 712 1788 9

Objet : réponse au rapport d'observations définitives

Madame la Présidente,

Comme suite à votre courrier du 22 décembre 2017, vous trouverez ci-joint les dernières observations de la commune sur le rapport définitif de la Chambre Régionale des Comptes, concernant la commune de Saint-Bon Tarentaise.

D'une façon pratique, nous reprenons les indications de la Chambre pour fournir nos réponses.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma considération distinguée.

Le Maire

Philippe LUGNIER

3. La qualité de l'information financière et comptable

3.1. La mise en œuvre d'un dialogue de gestion budgétaire

Les observations définitives de la chambre délibérées le 7 novembre 2017, pour la partie financière, ne tiennent pas compte des éléments de réponse apportés par la commune à son premier rapport de l'été 2017.

C'est pourquoi nous confirmons, dans leur détail, les différents points traités dans nos réponses de l'été 2017 et nous prononcerons pour ce qui suit sur les éléments les plus significatifs relevés dans ce second rapport, sans revenir sur les points positifs relevés par la chambre

3.1.1 Une volonté permanente de la commune d'information de son conseil municipal

Bien que la taille de la collectivité, inférieure à 3.500 habitants, ne l'oblige pas à produire un certain nombre d'annexes à son compte administratif, ni mettre en œuvre un DOB, la commune poursuivra son effort de vulgarisation de la matière budgétaire à destination des conseillers municipaux, et au-delà des annexes réglementaires qu'elle s'attachera à compléter le cas échéant, elle s'efforcera de produire toute annexe complémentaire susceptible de donner le plus d'informations possible à son conseil municipal.

3.2. Un budget à fiabiliser

Nous réfutons totalement le risque soulevé par la Chambre, de remise en cause possible de la sincérité du budget de la commune, et complétons les éléments de réponse du précédent rapport.

Le principe de l'équilibre budgétaire suppose que l'ensemble des produits et des charges inscrites au budget soit évalué de façon sincère. C'est la notion de sincérité budgétaire que reprennent les différentes instructions M14, M4, M52 et M71.

S'agissant des collectivités locales, la question de la sincérité budgétaire se pose dans les mêmes termes que pour l'Etat avec l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales qui définit l'équilibre réel du budget qu'établissent les collectivités territoriales et leurs établissements publics locaux : « Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice ».

Le volume I, tome II de l'instruction M14 précise que « conformément à l'article L. 1612-14 du CGCT, le budget est en équilibre si ... les dépenses et les recettes sont évaluées de façon sincère, sans omission, majoration ni minoration. Il convient en effet que les dépenses et les recettes inscrites au budget soient estimées de la façon la plus exacte possible. Elles ne doivent être volontairement ni surévaluées, ni sous-évaluées (Conseil d'Etat, 23 décembre 1988, Département du Tarn c/Barbut) ».

Le préfet, le tribunal administratif et les chambres régionales des comptes sont respectivement chargés de contrôler la sincérité budgétaire d'une collectivité locale au titre du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire. La définition de la sincérité budgétaire inspire les décisions que ces autorités adoptent en la matière. A défaut de définition prévue par la réglementation budgétaire, il est possible de se référer à la définition que donne le Conseil Constitutionnel à propos du budget de l'Etat. Pour la Haute Assemblée, « la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances ». Donc, les prévisions de recettes et de dépenses ne doivent être ni sous-évaluées, ni sur-évaluées.

La mise en œuvre de ces dispositions au regard

- D'une part, du caractère atypique de la commune, dont le financement est assuré exclusivement par des cessions foncières et immobilières,
- D'autre part, de la forte culture du contentieux de certains résidents pouvant attaquer les permis de construire,

conduit la commune à n'inscrire en recettes que les cessions certaines, c'est-à-dire adossées à des permis de construire purgés de tout recours, quitte à ce que cette inscription intervienne en cours d'année.

En conséquence, les dépenses et recettes de la commune sont évaluées au moment de l'établissement du budget primitif de façon prudente et sincère en fonction des éléments disponibles lors de cette phase de prévision et de leur volatilité, en acceptant plutôt le risque que la réalisation budgétaire soit plus favorable que l'inverse, tout en sachant que la capacité des services à porter techniquement de nouveaux projets en limite le nombre.

3.3. La fiabilité des comptes

3.3.5 Absence de constitution de provisions pour contentieux en matière d'urbanisme

La collectivité réitère l'intégralité de sa dernière réponse de l'été 2017, en soulignant encore une fois les enjeux des contentieux d'urbanisme qui peuvent représenter plusieurs dizaines de millions d'euros. La constitution de ces provisions aboutirait donc à une limitation drastique des masses financières disponibles pour mener les politiques publiques communales.

Toutefois, pour se conformer au règlement des provisions et en atténuer les impacts budgétaires, la collectivité entend modifier son dispositif en la matière, sur 2 aspects :

- Le passage d'un mode de gestion des provisions actuellement de droit en semi-budgétaire en budgétaire (article L2321-2 ; R 2321-3 et R 2321-3 du CGCT) ; cette méthode peut poser un problème d'équilibre budgétaire lors de la reprise de la provision (règle de financement du capital de la dette)
- L'instauration par délibération d'un étalement de la constitution de la provision

3.3.6 Le suivi du patrimoine : un inventaire à fiabiliser

En complément des réponses au précédent rapport, la commune tient à informer la Chambre que les efforts conjoints de ses services et ceux de la Trésorerie de Bozel, dans le cadre des travaux liés à la fusion, au 01/01/2017, des communes de Saint-Bon Tarentaise et de La Perrière, tout au long de l'année 2017, ont permis de mettre en adéquation, entre ces deux entités, les éléments de patrimoine des différents budgets de la commune.

Cette base initiale, à mettre à jour régulièrement, va servir de point de départ à un travail plus ambitieux d'intégration des travaux en cours (année 2018) et d'apurement des différents comptes patrimoniaux.

4. La situation financière et une variation notable des taux d'exécution budgétaire

Nous confirmons notre divergence de point de vue avec la chambre quant au résultat de l'analyse financière de la commune.

Comme expliqué dans notre précédente réponse, le caractère atypique de la collectivité doit également être pris en compte dans l'exploitation de ses données budgétaires pour arriver à une base comparable d'un exercice sur l'autre, neutralisée des différents éléments exceptionnels qui en faussent l'analyse.

C'est pourquoi, les tableaux d'analyse établis par la collectivité, retraités des opérations exceptionnelles, nous paraissent permettre une comparaison dans le temps des seuils intermédiaires de gestion, à périmètre constant, neutralisés des causes des fortes fluctuations qui peuvent ponctuellement affecter les flux gérés par la collectivité, en améliorant notablement les taux de réalisation budgétaire.

4.3. La situation bilancielle de la commune, son niveau d'endettement et sa fiscalité

Nous réitérons l'ensemble de nos réponses apportées au précédent rapport qui ne semblent pas avoir été retenues par la chambre, au regard des circonstances qui ont conduit la collectivité par prudence à s'assurer d'un financement particulier pour achever l'opération Aquamotion, dans le respect de ses engagements juridiques et financiers avec les entreprises concernées, dans une période d'annulation de son PLU.

Par ailleurs, selon les explications fournies antérieurement, nous rappelons que les emprunts mobilisés (même provisoirement) ont été destinés au financement exclusif des investissements, et au regard de l'analyse des dépenses courantes d'exploitation de la collectivité qui ne doivent être financées que par des ressources stables de la section fonctionnement, la fiscalité levée par la commune n'est destinée qu'à financer le fonctionnement, et ne saurait être rapprochée du niveau d'endettement communal ; cette dernière n'est pas mobilisée à tort.

Enfin, les recettes exceptionnelles de la section de fonctionnement ne peuvent que financer des charges exceptionnelles non récurrentes ou de l'investissement.

Par ailleurs, il est toujours délicat, en matière d'endettement, de comparer des activités différentes, dans la mesure où le remboursement de la dette des budgets annexes doit être assuré exclusivement par les usagers des services, voire la cession des terrains aménagés pour le seul budget de la ZAC.

Quant à la trésorerie de la collectivité, à un instant T, cette dernière doit être analysée en tenant compte de la part générée par les budgets annexes et opérations particulières qui leur est propre.

5- La politique foncière de la commune

5.1.1. La population permanente

Nous ne comprenons pas le sens de la comparaison avec les chiffres des taux d'activité en Haute-Savoie. En effet, la commune de Saint-Bon Tarentaise (Courchevel) se situe dans le département de la Savoie.

5.1.5.1. Historique de l'annulation du PLU

« Par délibération n° 386-2006 du 20 décembre 2006 l'économie générale du projet.

La commune, par délibération n° 344-2011 du 17 novembre 2011, a de nouveau approuvé le PLU en régularisant la situation ayant conduit à son annulation.

Ce PLU a été de nouveau annulé par un jugement du Tribunal Administratif de Grenoble n° 1202555-1202557-1202667 du 22 avril 2014 confirmé par l'arrêt de la Cour Administrative d'Appel de Lyon n° 14LY01961 du 27 janvier 2015.

Suite à l'enquête publique (du 20 juin au 31 juillet 2016) un nouveau PLU a été adopté par délibération n° 38-2017 du 31 janvier 2017 par la commune nouvelle. Par conséquent du 22 avril 2014 jusqu'au 31 janvier 2017, la commune est revenue au POS, soit pendant environ 2 ans et 9 mois.

5.1.5.2. Conséquences de l'annulation du PLU

« L'annulation du PLU impliquant la remise en vigueur du POS antérieur, limite de fait le développement de la station en matière d'aménagement et d'urbanisme.

La commune a néanmoins pu procéder à des cessions et acquisitions de parcelles ou de bâtiments mais en nombre très limité.

« Entre 2004 et 2015 :

- sur les villages : 3 Ha ont été consommés pour l'habitat (résidence principale et secondaire) exclusivement sous forme d'habitat individuel principalement sur le Praz et 1,2 Ha pour des équipements et activités.
- sur les stations : 8,10 Ha ont été consommés pour l'habitat. Les opérations d'habitat réalisées sur des « dents creuses » (espace non construit entouré de parcelles bâties) ont représentées 1,90 Ha de la consommation foncière. L'habitat collectif a représenté près des 2/3 des logements créés (61 %) contre près de 40 % pour les résidences secondaires et l'habitat intermédiaire ; l'ensemble ayant porté sur le solde du foncier.

« Sur la même période 2004-2015, 4,10 Ha ont été consommés par les hébergements touristiques et 6,20 Ha par divers équipements (principalement Aquamotion).

Le PLU comporte environ 2,75 Ha de terrains disponibles à usage principal d'habitat permanent sur les villages, hors village du Praz (extensif et dents-creuses confondues). Le village du Praz, compte-tenu de son rôle « de porte d'entrée » de la station, dispose de 2,80 Ha (hors zones 2AU bloquées) de terrains constructibles répartis entre logements permanents et secondaires (extensif et dents-creuses confondues), dont 1,30 Ha enensif.

Sur les stations, le PLU mobilise :

- environ 2 Ha pour l'habitat permanent et saisonnier sur des terrains en partie maîtrisés par la commune essentiellement en extensif.

- environ 4,60 Ha pour les logements secondaires ou autre hébergement touristique, essentiellement en « dent creuse »
- environ 4,20 Ha pour des hébergements touristiques, essentiellement en extensif »

Le projet de PLU prévoit toutefois une urbanisation réduite impliquant une réduction des projets fonciers :

Sur les villages :

- 5,3 Ha ont été rendus inconstructibles pour les secteurs urbains mixtes et d'hébergement hôtelier (mais 0,4 Ha ont été rendus constructibles, soit un différentiel de 4,9 Ha) ;
- 3,2 Ha ont été rendus inconstructibles pour les secteurs à dominante d'activités ou d'équipement (mais 1,2 Ha ont été rendus constructibles, soit un différentiel de 2 Ha).

Sur les stations :

- 4,80 Ha ont été rendus inconstructibles pour les secteurs urbains mixtes et d'hébergement hôtelier (mais 4,10 Ha ont été rendus constructibles, soit un différentiel de 0,7 Ha) ;
- 0,15 Ha a été rendu constructible pour les secteurs à dominante d'activités ou d'équipement (mais 1 Ha a été rendu constructible, soit un différentiel de - 0,85 Ha). »

5.1.5.3. Le PLU, une compétence qui demeurera communale

Dernier paragraphe page 48 : « La commune de Saint-Bon, en accord avec les communes membres de la communauté de communes Val Vanoise Tarentaise, a décidé de conserver pour l'avenir par délibération n° 29-2017 en date du 24 janvier 2017 sa pleine compétence en matière de PLU. »

6.3.3.8. Ouverture d'un budget annexe pour assurer le suivi budgétaire et comptable de l'activité du centre Aquamotion et comptabilisation d'amortissements

La question de l'ouverture d'un budget annexe :

Ce sujet est à traiter à la lumière de différents éléments cumulés présentés antérieurement :

- Le mode de financement de l'équipement

Il est rappelé que l'équipement est entièrement autofinancé par des cessions foncières, qu'il n'y a aucun emprunt donnant lieu à remboursement qui nécessiterait un transfert de crédit de la section de fonctionnement en faveur de la section d'investissement.

Pour mémoire, le crédit relais mis en place dans l'attente de cessions foncières a été totalement remboursé.

- Le mode de gestion de l'équipement

Ce dernier fait supporter au délégataire l'ensemble des charges et produits d'exploitation et réduit fortement les opérations supportées par la commune dans le cadre de la gestion de l'équipement, sous les réserves ci-après. De plus les conséquences des dispositions contractuelles (contrat de DSP) sont à supporter dans tous les cas par le budget général.

- La position de l'administration fiscale

Cette dernière, au regard de la modicité de la redevance encaissée par la commune, a considéré que si l'exploitant exerçait bien une activité économique assujettie à la TVA, la commune ne pouvait avoir la qualité d'assujetti, puisqu'elle ne pouvait être considérée, comme s'inscrivant dans le cadre d'une activité économique, dans la mesure où la redevance est trop faible pour établir un lien direct entre la rémunération et la mise à disposition.

Cela pose d'ailleurs la question de la qualification du service pour la collectivité, car la notion de service public n'existe pas en droit communautaire. On parle d'activités d'intérêt général. Comme en droit administratif français, le droit communautaire opère une division. Néanmoins, elle n'est pas fondée sur les mêmes critères. On distingue, d'une part, les activités d'intérêt général non économiques, soustraites au droit de la concurrence, ou services de puissance publique.

Dans ce cadre, le seul moyen, actuellement à la disposition de la commune pour récupérer la TVA sur ses dépenses d'investissement, est la procédure du transfert de droit à déduction avec son délégataire. A l'issue du contrat, dans un environnement identique, les dépenses seront éligibles au FCTVA.

Dans ce contexte, notamment fiscal, la commune considère que le centre doit être soumis aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14 et non M4.

- Pour mémoire,

- l'article L 1412-1 du CGCT n'impose aux collectivités la constitution d'une régie que pour l'exploitation directe d'un SPIC ; pour rappel, la gestion du centre Aquamotion est déléguée.
- L'ouverture d'un budget annexe est recommandée pour les activités assujetties à la TVA, ce qui n'est pas le cas pour le centre Aquamotion, non assujetti.
- L'article L 2224-2 du CGCT interdit bien la prise en charge de dépenses d'un SPIC par le budget général, mais atténue ce principe par trois dérogations soumises à un formalisme particulier, mais qui pourraient s'appliquer au centre Aquamotion (l'imposition de contraintes particulières de fonctionnement ; lorsque le fonctionnement du service exige la réalisation d'investissements, qui en raison de leur importance et au regard du nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ; lorsque après la période de réglementation des prix, la suppression de toute aide par le budget communal aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs).
- Ce budget annexe, en M14, ne pourrait traiter que des amortissements auxquels, pour notre part, il ne serait assujetti que sur option que nous n'entendons pas exercer.

Sur ces bases, le centre Aquamotion ne saurait être hébergé au sein d'un budget annexe.

La question d'amortir le centre Aquamotion :

Cette question est à aborder à partir de la position de la doctrine de la DGFIP sur les immeubles productifs de revenus, amortissables, qui à notre sens est transposable au centre Aquamotion.

Tout d'abord il convient

- de rappeler des dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14 :
« Les communes de moins de 3 500 habitants ne sont pas contraintes de pratiquer l'amortissement de leurs immobilisations sauf pour les subventions versées enregistrées sur les comptes 204x conformément à l'article L.2321-2 28° du CGCT.
Par ailleurs, les comptes 2031 « Frais d'études » et 2033 « Frais d'insertion » non suivis de la réalisation d'une immobilisation sont sortis de l'actif par opération d'ordre non budgétaire (débit compte 193 et crédit compte 203x), au vu d'un certificat administratif attestant que l'immobilisation n'est pas réalisée »

- Ensuite de préciser la position de la doctrine

Pour les communes de plus de 3.500 habitants, les immeubles productifs de revenus, acquis à compter du 01/01/1996, sont soumis à l'amortissement dès lors qu'ils sont mis en location ou mis à la disposition d'un tiers privé contre paiement d'un droit d'usage permettant de couvrir à minima les amortissements, sous réserve qu'ils ne soient pas affectés directement ou indirectement à l'usage du public ou à un service public administratif.

Echappent donc à l'amortissement obligatoire les biens mis directement ou indirectement à l'usage du public, ce qui est le cas du centre Aquamotion.

Enfin, il convient d'examiner si le loyer perçu couvre à minima, l'amortissement du bien pour déterminer si l'immeuble entre dans le champ d'application obligatoire de l'amortissement.

Les services fiscaux ont considéré que le centre ne pouvait être considéré, comme s'inscrivant dans le cadre d'une activité économique, au regard de la modicité du loyer perçu par la collectivité ; loyer qui ne couvrirait d'ailleurs pas le montant des amortissements envisagés.

Sur ces bases, le centre Aquamotion ne saurait, au sein du budget principal de la commune de moins de 3.500 habitants, entrer dans le champ d'application obligatoire de l'amortissement ; la collectivité n'entend pas plus le soumettre à l'amortissement de façon volontaire.

7. La gestion du domaine skiable

7.1.1.3 L'intégration de la commune dans les structures supracommunales

Il n'a jamais été envisagé d'inclure Méribel pour le renouvellement de la délégation de Courchevel en 2030 ; ce n'était donc pas une probabilité. La mention « l'inclusion de Méribel était peu probable » est inadaptée.

De même, la phrase suivante relative à la fusion possible des SEM « Société des 3 Vallées » et « Savoie Station Participation » ne nous semble pas concerner le présent contrôle et nuit à la compréhension du rapport.

La commune de Courchevel s'engage d'ores et déjà à representer au département de la Savoie la création d'un syndicat mixte pour une meilleure planification de la gestion de son domaine skiable.

7.1.2.2. Les liens entre le département de la Savoie, la SEM S3V et la commune

La commune souhaite rappeler qu'il n'appartient pas à la Société des 3 Vallées de commenter la stratégie d'urbanisme pour laquelle le conseil municipal est souverain. La Société des 3 Vallées ne peut pas valablement mettre en avant des difficultés de rentabilité de ses investissements dans un contexte de profits tels qu'ils sont réalisés aujourd'hui (près de 4,5M€ reversés aux actionnaires annuellement depuis 15 ans, somme pour laquelle la commune rappelle qu'elle milite pour qu'une partie soit abandonnée au profit des investissements sur le domaine skiable et de la mise en œuvre du transport urbain par remontée mécanique en matinée et en fin de journée).

PS : le terme « hôtel » de luxe ne peut être valablement associé à des lits froids (il est proposé de le supprimer pour faciliter la lecture du rapport).

7.2 Les délégations de service public passées avec la S3V

La commune prend note de l'irrégularité du contrat d'aménagement des pistes du secteur « 1850-1550-Le Praz » qui devrait faire l'objet d'une valorisation au titre de l'utilisation du domaine skiable pour assurer une mise en concurrence lors de l'attribution. Cependant, la présence de terrains départementaux dans ce secteur est de nature à complexifier la mise en œuvre d'une mise en concurrence réelle par la commune dans la situation des autorités organisatrices actuelles.

Il est fait référence à la décision du Conseil d'Etat « commune de Douai » du 21 décembre 2012 sur le sort des biens de retour en fin de concession qui doivent revenir gratuitement à la collectivité. La commune attire l'attention de la Chambre sur les avenants au contrat de concession avec la Société des 3 Vallées qui ont été signés avant cette date.

7.2.2. Les redevances au titre de l'occupation du domaine public

La commune souhaite que le montant annoncé de la redevance du domaine public soit plutôt compris dans une fourchette variant entre 600 000 € et 700 000 €.

7.2.2.2. Les redevances au titre du domaine skiable dont les remontées mécaniques sont organisées par le département

Il convient de noter que le département de la Savoie est aussi propriétaire de terrains sur le domaine skiable de « 1850-1550-Le Praz » dont certains sont des pistes de ski ; elles deviennent par nature domaine public départemental.

Dans le cadre d'un syndicat mixte, les redevances sont versées au syndicat mixte et lui appartiennent. En conséquence, le terme « répartition des redevances » nous semble inapproprié.

7.2.3. L'exécution financière des délégations

7.2.3.1 Les comptes rendus d'activité

La commune confirme que les clés de répartition du forfait 3 Vallées entre délégation sont particulièrement opaques et qu'elles mériteraient d'être communiquées aux autorités délégantes avec des explications détaillées.

D'une façon générale, concernant ses relations avec son délégataire, et dans le cadre d'un contrat signé, la commune est à l'écoute des conseils que la Chambre Régionale des Comptes pourra lui donner concernant les voies et moyens d'une renégociation du contrat à son avantage et dans le respect des règles en la matière.