



Dijon, le 6 avril 2022

La présidente

Réf. : 22 ROD2 NM 15

Objet : Notification du rapport d'observations définitives
relatif au contrôle des comptes et de la gestion
de la communauté de communes de la station des Rousses

P.J. : 1 rapport observations définitives

Lettre recommandée avec avis de réception

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes de la station des Rousses concernant les exercices 2014 et suivants ainsi que votre réponse.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations est transmis au préfet du Jura ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques du Jura.

M. Nolwenn MARCHAND

Président de la communauté de communes de la station des Rousses

Fort des Rousses

Rue du Sergent-Chef Benoit Lizon

BP 14

39220 LES ROUSSES

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que "dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes".

Il retient ensuite que "ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9".

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

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



Valérie RENET



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LA STATION DES ROUSSES (Département du Jura)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 25 janvier 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	5
INTRODUCTION	6
1 LES SUITES DU PRECEDENT CONTROLE	8
2 LA FIABILITE DES COMPTES ET LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE	9
2.1 Des débats d'orientation budgétaire (DOB) riches et complets	9
2.2 Des annexes budgétaires à parfaire	9
2.3 Des taux d'exécution appelant une meilleure programmation financière des crédits d'investissements	10
2.4 Un inventaire à fiabiliser	11
2.4.1 Un suivi de l'inventaire à améliorer	11
2.4.2 Une intégration comptable des immobilisations à achever	11
2.4.3 Un amortissement exhaustif des biens à mettre en place	12
3 LA SITUATION FINANCIERE	12
3.1 Le budget principal	13
3.1.1 Une capacité d'autofinancement brute dégradée	13
3.1.2 Des produits de fonctionnement essentiellement composés de recettes fiscales	16
3.1.3 Les charges de fonctionnement	18
3.1.4 Le financement des investissements du budget principal	23
3.1.5 Une politique future d'investissement sous contrainte	25
3.2 Le budget annexe de l'Espace des mondes polaires (EMP)	26
3.2.1 L'investissement du BA EMP	27
3.2.2 Le fonctionnement du BA EMP	28
3.3 Le budget annexe activités été/hiver	29
3.3.1 La CAF brute du BA activités	29
3.3.2 Le détail des ressources d'exploitation du BA activités	30
3.3.3 Le contrat de régie intéressée	32
3.4 Le budget annexe transport Skibus et Estibus (M43)	35
3.4.1 Le taux de couverture du déficit d'exploitation du budget annexe transport Skibus et Estibus	35
3.4.2 La couverture du déficit du budget annexe transports presque intégralement assurée par des subventions d'exploitation	37
3.4.3 La fréquentation du service Skibus/Estibus	38
3.4.4 Analyse et préconisation	40
3.5 Quelques indicateurs consolidés	41
3.5.1 Un budget principal finançant essentiellement des compétences externalisées	41
3.5.2 La CAF brute consolidée	43
3.5.3 La dette consolidée	43
3.5.4 Des marges de manœuvre réduites	45

4	L'ESPACE DES MONDES POLAIRES POLAIRES	45
4.1	Le coût et le suivi de l'opération.....	46
4.1.1	Le suivi technique de l'opération et la gouvernance du projet	46
4.1.2	Le suivi financier	47
4.1.3	Une participation communautaire en forte hausse	47
4.2	Un coût financier durablement contraignant.....	49
4.2.1	Des objectifs de fréquentation difficiles à tenir	49
4.2.2	Des coûts de fonctionnement plutôt maîtrisés.....	50
4.2.3	Des recettes en-deçà du niveau attendu	52
4.2.4	Un déficit structurel qui affecte fortement les comptes de la CCSR.....	55

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes de la station des Rousses qui comprend quatre communes et regroupe une population de 7 286 habitants.

La chambre a examiné la qualité de l'information financière et la fiabilité des comptes, et a procédé à l'analyse financière du budget principal et des budgets annexes. Elle a également examiné l'espace des mondes polaires (EMP), ensemble culturel, sportif et de loisirs créé par la communauté sur la commune de Prémanon et représentant un investissement majeur au regard du périmètre de la communauté.

La qualité des documents fournis lors des débats d'orientation budgétaire est avérée. La chambre observe que des marges de progression existent dans le champ de la programmation financière afin d'améliorer les taux d'exécution budgétaire des dépenses d'investissement.

La chambre note la nécessité de mettre à jour l'inventaire et de solder les immobilisations en cours afin de pouvoir procéder à l'amortissement de ces biens.

Le périmètre budgétaire de la communauté comprend un budget principal et cinq budget annexes dont un budget de service public industriel et commercial transport. Deux budgets annexes M14 (l'EMP et le budget activités été hiver) représentent un tiers des dépenses réelles de fonctionnement globales de la communauté.

La chambre observe que le budget principal est fortement impacté par la prise en charge du déficit des budgets annexes, notamment les deux budgets précités et le budget SPIC des transports. Pour l'exercice 2019, la contribution du budget principal à ces trois budgets s'est élevée à près de 1 M€.

L'exercice des compétences relatives au tourisme (gestion de la station ski nordique et alpin, activités touristiques, office de tourisme, EMP) absorbent 73,58 % des recettes fiscales.

La part importante de ces dépenses, particulièrement accentuée depuis la mise en service de l'EMP, a dégradé les comptes de la communauté dont la capacité d'autofinancement nette est constamment faible sur les quatre derniers exercices. La chambre constate que les marges de manœuvre sur ces budgets annexes sont limitées et que leur financement via le budget principal va s'inscrire dans la durée.

Malgré un niveau de financements extérieurs élevé et un faible endettement, cette trajectoire financière rend difficilement soutenable la politique d'investissement définie par la communauté de communes dans son plan pluriannuel 2021-2025. Il conviendra que la communauté adapte son programme d'équipements à ses capacités d'autofinancement.

S'agissant spécifiquement de l'EMP dont l'ouverture au public a eu lieu en 2017, la chambre a remarqué la qualité tant du suivi technique et administratif que de la gouvernance du projet avec un reporting régulier au sein des différentes commissions.

Le coût global de l'opération a été arrêté à 11,1 M€ fin 2019 avec des financements extérieurs à hauteur de 59 %. La chambre a toutefois observé que si le coût de cette opération n'a que peu évolué dans le temps, (environ + 10,5 %), il a entraîné une participation de la communauté de communes supérieure de 30 % au dernier montant arrêté suite aux appels d'offres. Cette participation de 4,55 M€ atteint par ailleurs deux fois et demi celle envisagée en 2011 lors de la première étude préalable au projet.

La chambre a constaté que, outre l'impact de cet investissement financé en partie par emprunt, le déficit d'exploitation de l'EMP, très supérieur aux hypothèses prévisionnelles, aura des conséquences durables sur le budget de la communauté de communes. La rigidité des dépenses d'exploitation associée à une maîtrise difficile du niveau des recettes contribue à cette situation.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Mettre à jour l'inventaire physique et comptable et assurer sa concordance avec l'état de l'actif.

Recommandation n° 2 : Adopter dans le cadre de la remise en concurrence du contrat de régie intéressée une forme juridique en adéquation avec les modalités effectives d'exécution de ce contrat.

Recommandation n° 3 : Adapter le programme d'investissements aux capacités d'autofinancement de la communauté de communes.

INTRODUCTION

Procédure

La chambre a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes de la station des Rousses pour les exercices 2014 jusqu'à aujourd'hui.

Ce contrôle a été ouvert le 3 janvier 2020 par lettre de la présidente à M. Bernard Mamet, ordonnateur alors en fonctions. En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle se sont tenus le 27 septembre 2021.

Lors de sa séance du 14 octobre 2021, la chambre a arrêté des observations provisoires transmises à M. Nolwenn Marchand, ordonnateur en fonctions, et à M. Mamet en qualité d'ancien ordonnateur.

Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Au vu de l'ensemble des réponses reçues, la chambre, au cours de sa séance du 25 janvier 2022, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

Présentation de l'organisme

La communauté de communes de la station des Rousses se situe au sud-est du département du Jura, à proximité de la frontière Suisse (à 45 km de Genève). Elle s'étend sur un plateau, à 1 120 m d'altitude en moyenne, au cœur du Parc naturel régional du Haut-Jura.

Créée en 1993, la CCSR est un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité additionnelle composé de quatre communes : Prémanon, Bois-d'Amont, Les Rousses, et Lamoura. Son territoire couvre une superficie de près de 10 000 hectares, pour une population totale de 7 286 habitants (population INSEE 2018).

Le territoire, qui a bénéficié de l'installation de nombreux actifs travaillant en Suisse, grâce à l'accord bilatéral sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'Union européenne, entré en vigueur en 2002, jouit d'une démographie dynamique : la population a gagné 8 % entre 2013 et 2018, surtout sur les communes de Lamoura (+ 12,2 %) et des Rousses (+ 13,8 %).

Sa population est plus jeune que la moyenne nationale, plus active et plus aisée : elle est composée de 23,2 % d'ouvriers contre 12,4 % en 2016 en France, et de 17,8 % de retraités contre 26,9 % en France ; le revenu médian déclaré est 60 % plus élevé qu'en France : 33 812 € en 2016 contre 20 809 € en moyenne nationale. Près de la moitié des actifs sont frontaliers : ils travaillent en Suisse dans des emplois de services et de l'industrie.

Le tourisme, qui occupe une place importante dans l'économie du territoire, est géré conjointement par deux structures :

- la communauté de communes pour le développement touristique et les investissements en matière d'activités nordiques et de loisirs estivaux. Cette compétence s'exerce notamment par le biais d'une régie intéressée confiée à la SOGESTAR, société d'économie mixte dont est membre la CCSR ;

- le syndicat mixte de développement touristique (SMDT) pour l'investissement sur les remontées mécaniques (financé par le département du Jura à hauteur de 50 %, la CCSR à hauteur de 40 % et la commune de Bellefontaine à hauteur de 10 %). L'exploitation du domaine skiable est confié à la SOGESTAR via un contrat d'affermage.

En vertu de ses statuts, dernièrement modifiés par l'arrêté du préfet du Jura en date du 29 juin 2021, la CCSR est en charge, au titre de ses compétences obligatoires, de l'aménagement de l'espace et du développement économique autour de la station de ski des Rousses : à ce titre, elle est notamment en charge de la révision et de la mise en œuvre du contrat de station valant schéma de développement économique et touristique, ainsi que de l'organisation et de la gestion des équipements et activités relevant de l'intérêt communautaire, tels que le ski alpin et nordique, les transports pour l'accès aux activités et la définition de la politique touristique.

Les autres compétences obligatoires de la CCSR sont la collecte et le traitement des ordures ménagères par adhésion au syndicat intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères (SICTOM) du Haut-Jura, ainsi que la gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

Au titre des compétences supplémentaires, elle gère les équipements d'hébergement touristique et d'activités sportives et culturelles d'intérêt communautaire, dont l'Espace des mondes polaires. Elle gère et entretient une maison médicale dont elle soutient les activités, conduit des missions liées au grand cycle de l'eau complémentaires à la compétence GEMAPI et exerce la compétence d'autorité organisatrice de la mobilité.

La station des Rousses souhaite conforter l'offre du tourisme hivernal, mais, pour anticiper le déficit de neige, s'engage également dans une stratégie globale de diversification de ses activités et de son offre touristique, l'EMP en étant l'expression.

Le périmètre budgétaire comprend le budget principal et cinq budgets annexes : quatre relevant de la nomenclature comptable M14 s'agissant de services publics administratifs (les activités été/hiver, la maison médicale, l'Espace des mondes polaires, la zone d'activités de Tréchaumont) et un cinquième relevant de la nomenclature comptable M43, le service de transport Skibus et Estibus.

1 LES SUITES DU PRECEDENT CONTROLE

Le précédent rapport de la chambre a porté sur les exercices 2009 à 2013. Deux recommandations avaient été formulées : l'une sur le suivi financier du contrat de station 2007-2013, désormais obsolète, l'autre sur la sécurisation du processus de la commande publique.

Sur ce point, le précédent rapport avait relevé un manque de détail dans l'analyse des aspects techniques et la sélection des offres sur les marchés de la maison médicale, des offices du tourisme de Bois-d'Amont, de Lamoura et de Prémanon. La CCSR a indiqué qu'elle avait désormais davantage recours à des cabinets extérieurs pour l'assister dans l'analyse des offres.

Le manque général de détail était constaté également dans les lettres de rejet, ainsi que des mentions erronées ou incomplètes dans les actes juridiques des marchés de la maison médicale, des dessertes touristiques Skibus/Estibus, du centre aqualudique et de l'Espace des mondes polaires. La CCSR utilise désormais le logiciel Marcoweb pour la rédaction des documents de consultation des entreprises.

Le caractère perfectible de la tenue des dossiers « marchés » avait aussi été relevé par la chambre. La CCSR a répondu avoir revu son organisation : désormais toutes les pièces « marchés » sont centralisées.

La chambre avait enfin relevé des mentions lacunaires dans les avis d'appel public à la concurrence et les lettres de rejet. La CCSR a indiqué apporter plus de soin à la rédaction de ces avis et de ces lettres.

Dans le cadre du présent contrôle, la chambre a pu constater les améliorations apportées par la communauté de communes à la sécurisation de son processus de commande publique, mais l'invite à se doter d'un guide interne pour la gestion des marchés.

2 LA FIABILITE DES COMPTES ET LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE

2.1 Des débats d'orientation budgétaire (DOB) riches et complets

En application de l'article L. 2312-1 du CGCT, applicable aux EPCI conformément aux dispositions de l'article L. 5211-36 du CGCT, la CCSR procède à la tenue d'un DOB depuis 2018, dans la mesure où l'une de ses communes membres (Les Rousses) a dépassé le seuil de 3 500 habitants à cette date.

Les quatre DOB présentés (2018, 2019, 2020 et 2021) sont complets et sont structurés autour de trois axes : le contexte général de la communauté, une rétrospective sur les dix dernières années et une prospective sur les trois ou quatre années à venir. En application des dispositions de l'article D. 2312-3 du CGCT, ils contiennent les éléments clés devant figurer dans un DOB (les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que la structure et la gestion de la dette).

En application de l'article L. 2313-1 du CGCT, les DOB, ainsi que des fiches synthétiques des budgets primitifs, sont mis en ligne sur le site internet de la CCSR. La CCSR met également en ligne l'ensemble des comptes rendus des conseils communautaires (depuis 2009).

2.2 Des annexes budgétaires à parfaire

Les annexes des documents budgétaires contribuent à la bonne information des élus et des citoyens. Elles sont, dans leur ensemble, convenablement renseignées, même si quelques informations sont manquantes. Certains états des comptes administratifs 2017 et 2018 du budget principal sont absents : les méthodes utilisées pour les amortissements (annexe A 3), les opérations pour comptes de tiers (annexe A 9), la présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes (annexe C 3 5). Certaines annexes sont par ailleurs partiellement remplies (annexes A 10 : variation du patrimoine ou C1.1 : état du personnel - l'effectif de la CCSR n'est pas comptabilisé en équivalent temps plein annuel travaillé - ETPT). Les mêmes insuffisances sont relevées aux comptes administratifs 2019 et 2020.

Par ailleurs, les comptes annuels certifiés des organismes sans comptable public et entrant dans l'une des trois catégories spécifiées à l'article L. 2313-1-1 du CGCT (en l'occurrence, les comptes de la SAEM SOGESTAR, qui bénéficie d'une subvention supérieure à 75 000 €), ne sont pas joints aux exemplaires du compte administratif transmis au représentant de l'État et au comptable.

2.3 Des taux d'exécution appelant une meilleure programmation financière des crédits d'investissements

Tableau n° 1 : Taux d'exécution au titre du budget principal

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Dépenses d'équipement</i>	48 %	60 %	56 %	43 %	4 %	19 %	41 %
<i>Dépenses de gestion courante</i>	99 %	98 %	89 %	96 %	95 %	96 %	97 %
<i>Dont 011</i>	96 %	88 %	85 %	91 %	89 %	86 %	77 %
<i>Dont 65</i>	100 %	99 %	95 %	96 %	96 %	96 %	98 %

Source : CA.

Tableau n° 2 : Taux d'exécution au titre du budget annexe EMP

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Dépenses d'équipement</i>	23 %	37 %	45 %	46 %	13 %	5 %	96 %
<i>Dépenses gestion courante</i>	77 %	99 %	64 %	91 %	97 %	97 %	86 %
<i>Dont 011</i>	20 %	98 %	48 %	90 %	98 %	98%	82%
<i>Dont 012</i>	100 %	100 %	86 %	92 %	95 %	95%	92%

Source : CA.

Les taux d'exécution des dépenses d'équipement sont particulièrement bas et appellent une meilleure programmation financière des crédits. En effet, à l'examen des comptes administratifs, il apparaît que la communauté inscrit la totalité des crédits relatifs aux opérations d'équipement en crédits ouverts. Cette pratique a pour conséquence de constater chaque année au compte administratif un niveau de restes à réaliser (RAR) très élevé. Le montant des RAR diminue ensuite au fur et à mesure de la réalisation de l'équipement.

Cette pratique empêche lors du vote du budget, l'appréhension de la réalité des crédits qui devront être consommés sur l'exercice. L'assemblée délibérante se prononce donc sur un budget primitif dont le taux d'exécution sera, *in fine*, particulièrement bas. Cela contribue en outre à mobiliser prématurément des crédits.

S'agissant de projets dont la réalisation couvre plusieurs exercices, une gestion pluriannuelle en autorisations de programme/crédits de paiement est beaucoup plus adaptée. Comme le précise l'instruction comptable M14, cette technique permet à la communauté de ne pas faire supporter au budget l'intégralité d'une dépense pluriannuelle mais seulement les dépenses à régler au cours de l'exercice.

La CCSR a initié la pratique de la gestion par AP/CP sur l'exercice 2021 pour deux opérations pluriannuelles : l'aménagement de la voie verte et la zone ludique de l'Omnibus.

La mise en place de cette procédure devrait faciliter l'arbitrage sur les projets et éclairer sur leur faisabilité en maîtrisant les impacts pluriannuels. La CCSR dispose d'une prospective financière qu'elle présente chaque année lors du débat d'orientation budgétaire. La mise en place d'une gestion en AP/CP s'inscrit tout à fait dans ce cadre.

2.4 Un inventaire à fiabiliser

2.4.1 Un suivi de l'inventaire à améliorer

La tenue de l'inventaire comptable est une obligation pour l'ordonnateur, chargé du recensement des biens et de leur identification exhaustive dans l'inventaire physique. Ces deux inventaires doivent être en concordance avec l'état de l'actif tenu par le comptable. La tenue de l'inventaire participe à la qualité des comptes car l'absence de suivi du patrimoine conduit à différer certaines dates de mise en service, minorant artificiellement l'amortissement des biens concernés, ou à oublier certaines sorties ou mises au rebut, conduisant à ne pas constater les plus ou moins-values qui en résultent.

L'actif répertorié à l'inventaire au 31 décembre 2019 ne correspondait pas à l'état de l'actif arrêté au 31 décembre 2019, pour le budget principal, comme pour les budgets annexes, avec tous budgets confondus (budget général, budgets annexes EMP et Maison médicale,) des écarts de près de 10 M€ entre les valeurs (qu'elles soient brutes ou nettes) portées à l'état de l'actif.

La CCSR a conduit un travail avec le comptable public pour rapprocher les données de l'inventaire et de l'état de l'actif. Suite à cette mise à jour, les écarts ont été significativement réduits au 31/12/2021 notamment pour ce qui concerne le budget annexe de l'EMP. Il persiste néanmoins des écarts sur le budget général.

La chambre recommande à la CCSR de mettre à jour l'inventaire physique et comptable de la communauté pour amortir correctement ses biens. Cet inventaire devra être établi sur la base d'un inventaire physique précis et tenu à jour.

2.4.2 Une intégration comptable des immobilisations à achever

L'instruction M14 prévoit que « lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées aux comptes 231 et 232 sont virées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire ».

Le solde des comptes 23 au budget annexe EMP s'élevait à plus de 12,2 M€ au 31 décembre 2020, alors que le bâtiment de l'EMP a été mis en service en 2017 et réceptionné le 22 mai 2018.

La chambre invite la CCSR à solder régulièrement ses immobilisations en cours, après la mise en service des équipements concernés, afin d'amortir les immobilisations à compter de l'exercice suivant.

Recommandation n° 1 : Mettre à jour l'inventaire physique et comptable et assurer sa concordance avec l'état de l'actif.

2.4.3 Un amortissement exhaustif des biens à mettre en place

L'article R. 2321-1 du CGCT impose aux communautés de communes de plus de 3 500 habitants d'amortir leurs immobilisations. Les dotations passées à cette fin constituent des dépenses obligatoires. Les durées d'amortissement pratiquées par la communauté de communes sont globalement conformes aux dispositions de l'instruction comptable M14.

La CCSR pratique peu d'amortissements. Elle n'a, par exemple, pas amorti le bâtiment construit et inscrit à l'actif de l'EMP en 2014 pour 9,36 M€.

En outre, conformément à l'instruction M14, les subventions d'investissement reçues pour financer un équipement devant être amorties, doivent être reprises en fonctionnement pour atténuer l'amortissement, obligation qui n'a pas été respectée. Leur reprise au compte de résultat permet d'atténuer la charge de la dotation aux amortissements des biens acquis ou réalisés et, *in fine*, de solder les comptes de subventions au bilan.

La CCSR a délibéré le 7 novembre 2018 sur de nouvelles règles en matière d'amortissement des biens conduisant en principe à l'amortissement de tous les biens immobiliers.

Elle a également proposé « *d'augmenter la durée d'amortissement des biens lorsque cela est possible, afin d'alléger les charges de fonctionnement* ». La délibération ne semble pas être expressément motivée par un changement significatif dans les conditions d'utilisation des biens, mais paraît plutôt avoir été prise à la suite de difficultés financières.

Or, aux termes de l'article R. 2321-1 du CGCT : « *Tout plan d'amortissement commencé doit être poursuivi jusqu'à son terme, sauf cession, affectation, mise à disposition, réforme ou destruction du bien. Le plan d'amortissement ne peut être modifié qu'en cas de changement significatif dans les conditions d'utilisation du bien* ».

La chambre invite la CCSR soit à se conformer à sa délibération, soit à la modifier en excluant certains biens immobiliers.

3 LA SITUATION FINANCIERE

Tableau n° 3 : Poids des budgets en dépenses réelles de fonctionnement (2020)

CCSR	Dépenses réelles de fonctionnement 2020 (mandats émis + charges rattachées)	Poids en %
<i>B principal</i>	4 008 521 €	64%
<i>BA EMP</i>	852 001 €	14%
<i>BA ACTIVITES ÉTÉ HIVER</i>	1 068 618 €	17%
<i>BA ZA DE TRECHAUMONT</i>	22 495 €	0%
<i>BA TRANSPORT SKI ET ESTIBUS</i>	259 756 €	4%
<i>BA MAISON MEDICALE</i>	10 284 €	0%
<i>TOTAL</i>	6 221 674 €	100%

Source : CA 2020 source application actes budgétaires

Les deux principaux budgets annexes sont le budget dédié à l'Espace des mondes polaires (EMP) qui représente 14 % des dépenses réelles de fonctionnement totales 2020 et le budget annexe des activités été hiver qui en représente 17 %. La part des autres budgets annexes dans les dépenses consolidées de fonctionnement est très peu significative.

L'analyse financière a été centrée sur le budget principal, puis sur les budgets annexes EMP, activités été hiver, et transports.

Les principaux flux comptables, entre d'une part la CCSR et la SOGESTAR, et d'autre part entre la CCSR et le syndicat mixte de développement touristique (SMDT), sont présentés.

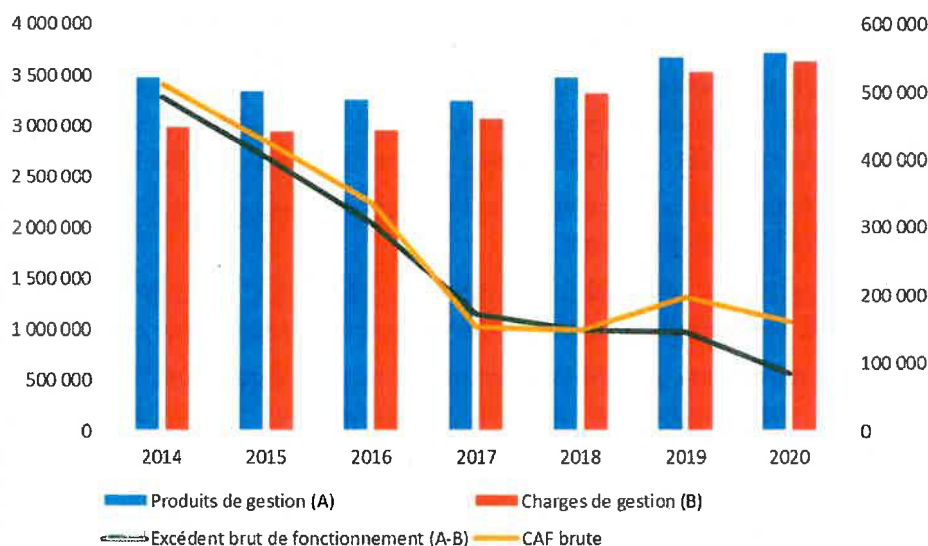
Quelques indicateurs consolidés pertinents ont été examinés : profil d'extinction de la dette consolidée, autofinancement consolidé et indicateur de la durée de désendettement consolidée.

3.1 Le budget principal

3.1.1 Une capacité d'autofinancement brute dégradée

Au cours de la période sous contrôle, l'écart entre le niveau de produits de gestion et celui des charges de gestion se resserre, les secondes ayant augmenté à un rythme plus soutenu que les premiers. Conséquence de ces évolutions, l'excédent brut de fonctionnement diminue de manière importante sur la période, avec une chute marquée entre 2014 et 2017 (- 65 %). Malgré une légère amélioration sur l'exercice 2019, la capacité d'autofinancement brute connaît une évolution similaire, avec une diminution de 68 % entre 2014 et 2020. Le graphique ci-dessous illustre ces évolutions.

Graphique n° 1 : Évolution de l'excédent brut de fonctionnement et de la capacité d'autofinancement brute¹



Source : ANAFI

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) de la communauté ne représentait que 14,1 % des produits de gestion en début de période contrôlée ; ce ratio chute à 5,3 % en 2017, et se situe autour des 2 % en 2020 (voir tableau ci-dessous). À titre indicatif, l'EBF d'une collectivité est considéré comme insuffisant lorsqu'il se situe en deçà de 18 %, et comme satisfaisant quand il atteint ou dépasse le seuil de 20 % des produits de gestion.

En fin de période, le niveau de la CAF brute par rapport aux produits de gestion apparaît également insuffisant pour couvrir de façon satisfaisante l'annuité en capital de la dette et l'effort d'investissement de la communauté : alors qu'il se situait autour de 15 % en début de période, ce ratio s'est dégradé progressivement pour chuter à moins de 5 % en 2017, niveau autour duquel il se maintient jusqu'en 2020. À titre indicatif, la CAF est communément considérée comme insuffisante lorsqu'elle est durablement inférieure à 15 % des produits de gestion.

¹ La CAF brute est, sur la plupart des exercices, supérieure à l'EBE du fait de recettes financières (dividendes versés par la SOGESTAR) supérieures aux dépenses d'intérêt des emprunts.

Tableau n° 4 : Évolution de la CAF brute et du résultat de la section de fonctionnement

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	VMA
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	3 063 302	3 152 572	3 258 182	3 320 447	3 509 429	3 696 546	3 749 379	3,4%
+ Fiscalité reversée	-174 156	-272 072	-320 700	-361 456	-333 342	-337 447	-342 643	11,9%
= Fiscalité totale (nette)	2 889 146	2 880 500	2 937 482	2 958 991	3 176 087	3 359 099	3 406 736	2,8%
+ Ressources d'exploitation	166 832	166 318	157 445	166 230	177 446	172 850	161 113	-0,6%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	413 434	296 909	160 009	120 727	117 501	144 830	146 068	-15,9%
+ Production immobilisée, travaux en régie	10 564	0	0	0	0	0	0	-100,0%
= Produits de gestion (A)	3 479 976	3 343 728	3 254 936	3 245 948	3 471 033	3 676 779	3 713 917	1,1%
Charges à caractère général	515 436	373 000	193 073	287 418	183 920	175 026	250 491	-11,3%
+ Charges de personnel	226 916	222 038	231 135	285 241	257 331	259 803	267 786	2,8%
+ Subventions de fonctionnement	686 364	673 744	839 500	852 797	815 012	931 357	932 936	5,2%
+ Autres charges de gestion	1 559 549	1 671 848	1 685 255	1 648 180	2 066 478	2 166 077	2 178 034	5,7%
= Charges de gestion (B)	2 988 265	2 940 630	2 948 963	3 073 635	3 322 740	3 532 262	3 629 247	3,3%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	491 711	403 097	305 973	172 312	148 294	144 517	84 670	-25,4%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>14,1%</i>	<i>12,1%</i>	<i>9,4%</i>	<i>5,3%</i>	<i>4,3%</i>	<i>3,9%</i>	<i>2,3%</i>	
+/- Résultat financier	57 560	28 877	28 736	-20 469	-12 718	47 980	-12 239	
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	0	0	0	-517	0	
+/- Autres produits et charges excep. réels	-37 527	-4 568	1 899	554	11 974	5 112	88 774	
= CAF brute	511 745	427 407	336 608	152 398	147 550	197 092	161 206	-17,5%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>14,7%</i>	<i>12,8%</i>	<i>10,3%</i>	<i>4,7%</i>	<i>4,3%</i>	<i>5,4%</i>	<i>4,3%</i>	
- Dotations nettes aux amortissements	260 930	284 614	260 983	272 275	178 683	172 036	166 988	-7,2%
- Dotations nettes aux provisions	0	0	0	0	0	0	11 273	
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	0	0	177	1 334	57 847	24 683	32 200	
= Résultat section de fonctionnement	250 814	142 793	75 802	-118 543	26 714	49 739	15 145	-37,4%

Source : ANAFI

Ainsi, la capacité d'autofinancement de la CCSR apparaît dégradée sur l'ensemble de la période contrôlée ; elle s'est stabilisée depuis 2017, mais à un niveau faible.

L'évolution des produits et charges ayant concouru à la formation de l'EBF et de la CAF brute est présentée ci-après.

3.1.2 Des produits de fonctionnement essentiellement composés de recettes fiscales

Les produits de fonctionnement de la communauté de communes sont presque intégralement constitués des recettes fiscales. Ces produits sont ensuite redistribués au profit des budgets annexes et des prestataires publics et privés de l'établissement (*cf. 3.1.3 les charges de fonctionnement*).

La diminution des ressources institutionnelles sur la période 2014-2020 est contrebalancée par le dynamisme des ressources fiscales de la CCSR. L'évolution globale des produits de gestion de la communauté est positive sur la période 2014-2020 :

Tableau n° 5 : Évolution des produits de gestion

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	3 063 302	3 152 572	3 258 182	3 320 447	3 509 429	3 696 546	3 749 379
+ Ressources d'exploitation	166 832	166 318	157 445	166 230	177 446	172 850	161 113
= Produits "flexibles" (a)	3 230 134	3 318 891	3 415 627	3 486 676	3 686 874	3 869 396	3 910 492
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	413 434	296 909	160 009	120 727	117 501	144 830	146 068
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	-174 156	-272 072	-320 700	-361 456	-333 342	-337 447	-342 643
= Produits "rigides" (b)	239 278	24 837	-160 691	-240 729	-215 841	-192 617	-196 575
Production immobilisée, travaux en régie (c)	10 564	0	0	0	0	0	0
= Produits de gestion (a+b+c = A)	3 479 976	3 343 728	3 254 936	3 245 948	3 471 033	3 676 779	3 713 917

Source : ANAFI

Les ressources fiscales propres 2020 nettes des restitutions d'un montant de 3 749 379 € sont principalement composées:

- des taxes foncières et d'habitation : 2 380 323 € ;
- de la CVAE : 98 669 € ;
- de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères : 853 523 € ;
- des taxes de séjour : 261 136 € ;
- des taxes sur les remontées mécaniques : 92 883 € ;
- de la taxe milieux aquatiques et inondations : 56 774 €.

Le potentiel fiscal de la communauté est examiné ci-après au regard de l'évolution des taux de fiscalité locale sur la période sous contrôle, et comparativement aux taux moyens (départemental et national) ; ainsi qu'au regard des bases exprimées en euro par habitant comparativement aux moyennes (départementale et nationale).

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des taux de fiscalité depuis 2014 et montre une évolution régulière des taux à la hausse entre 2014 et 2018. Entre 2018 et 2020, les taux sont inchangés.

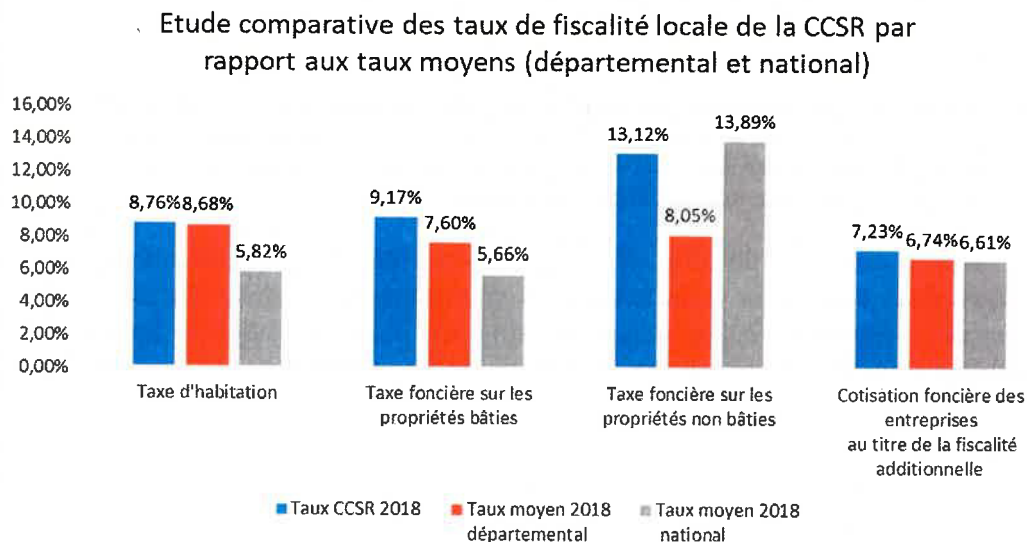
Tableau n° 6 : Évolution des taux de fiscalité locale

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Taxe d'habitation</i>	7,85%	8,09%	8,25%	8,42%	8,76%	8,76%	8,76%
<i>Taxe foncière sur les propriétés bâties</i>	8,23%	8,48%	8,65%	8,82%	9,17%	9,17%	9,17%
<i>Taxe foncière sur les propriétés non bâties</i>	11,77%	12,12%	12,37%	12,62%	13,12%	13,12%	13,12%
<i>Cotisation foncière des entreprises au titre de la fiscalité additionnelle</i>	6,48%	6,67%	6,81%	6,95%	7,23%	7,23%	7,23%

Source: fiches DGFIP et annexe CA 2020 taux de contributions directes page 79

Le graphique n° 2 compare les taux de la CCSR aux taux moyens 2018 départemental et national, et montre que les taux de la CCSR sont supérieurs aux moyennes à l'exception du taux de taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Graphique n° 2 : Étude comparative des taux de fiscalité locale 2018 de la CCSR par rapport aux taux moyens 2018 (dernières données disponibles)



Source : fiche AEF 2018 (dernières données disponibles)

Le tableau ci-dessous compare les bases 2018 de la CCSR exprimées en euro par habitant aux moyennes départementale et nationale. La CCSR bénéficie de bases fiscales supérieures aux deux moyennes à l'exception de la TFPNB et de la CFE.

Tableau n° 7 : Bases nettes imposées au nom du groupement en €/ habitant

<i>Bases nettes imposées au nom du groupement</i>	Base CCSR 2018 en €/hab.	Moyenne départementale 2018 en €/hab.	Moyenne nationale 2018 en €/hab.
<i>Taxe d'habitation</i>	1 714 €	1 453 €	1 184 €
<i>Taxe foncière sur les propriétés bâties</i>	1 358 €	1 177 €	1 138 €
<i>Taxe foncière sur les propriétés non bâties</i>	46 €	91 €	78 €
<i>Cotisation foncière des entreprises au titre de la fiscalité additionnelle</i>	338 €	279 €	467 €

Source : fiche AEF 2018 (dernières données disponibles).

Globalement, le produit des impôts directs locaux du GFP exprimé en euro par habitant est largement supérieur aux moyennes départementale et nationale. Concernant la taxe d'habitation, le produit 2018 pour la CCSR s'établit à 154 € par habitant contre 126 € par habitant en moyenne départementale et 69 € par habitant en moyenne nationale.

Concernant la TFPB, le produit 2018 pour la CCSR s'élève à 128 € par habitant contre 89 € par habitant en moyenne départementale et 64 € par habitant en moyenne nationale.

L'analyse porte sur les exercices 2014 à 2020, avant l'entrée en vigueur des dispositions de la loi de finances pour 2020 qui prévoit la suppression intégrale de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour l'ensemble des foyers fiscaux d'ici à 2023. Depuis l'exercice 2021, les EPCI perçoivent, à due concurrence de la perte de ressources de TH, une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée.

La mise en œuvre de cette réforme de la fiscalité locale a pour conséquence de limiter les marges dont dispose la communauté de communes en matière fiscale aux taux de taxe foncière sur les propriétés bâties, de taxe d'habitation pour les résidences secondaires et au taux de cotisation foncière des entreprises, le produit de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ne constituant qu'une ressource marginale.

3.1.3 Les charges de fonctionnement

Tableau n° 8 : La structure de coût des charges de gestion courante

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
------	------	------	------	------	------	------	------

Charges à caractère général	515 436	373 000	193 073	287 418	183 920	175 026	250 491
+ Charges de personnel	226 916	222 038	231 135	285 241	257 331	259 803	267 786
+ Subventions de fonctionnement	686 364	673 744	839 500	852 797	815 012	931 357	932 936
+ Autres charges de gestion	1 559 549	1 671 848	1 685 255	1 648 180	2 066 478	2 166 077	2 178 034
= Charges de gestion (B)	2 988 265	2 940 630	2 948 963	3 073 635	3 322 740	3 532 262	3 629 247

Source : ANAFI

3.1.3.1 L'évolution des charges à caractère général est principalement impactée par celle des contrats de prestations de services.

La CCSR a significativement diminué ses charges à caractère général sur la période 2014-2020 : de l'ordre de 500 000 € en 2014, elles se situent autour de 250 000 € en 2020, enregistrant une variation annuelle moyenne de - 11,3 % sur la période, comme le montre le tableau ci-dessous.

Cette baisse est liée à l'évolution de la situation des contrats de prestation de service avec les entreprises sur la période. Cette variabilité s'explique par l'imputation des dépenses des services de transport Skibus et Estibus sur le budget principal en 2014 et 2015, dépenses par la suite imputées au budget annexe transport, ainsi que par des dépenses événementielles fortement variables d'une année à l'autre selon les événements accueillis. À titre d'illustration, 114 071 € de frais liés aux contrats de prestations de services 2017 correspondent à l'organisation du Tour de France 2017.

Tableau n° 9 : Détail de l'évolution des charges à caractère général

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	VMA
Charges à caractère général	515 436	373 000	193 073	287 418	183 920	175 026	250 491	-11,3%
Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)	39 610	32 067	26 558	34 957	38 494	36 461	37 612	-0,9%
Dont locations et charges de copropriétés	12 786	11 446	11 314	12 924	12 313	12 679	11 247	-2,1%
Dont entretien et réparations	26 027	35 880	35 912	34 857	40 451	34 336	55 190	13,3%
Dont assurances et frais bancaires	9 438	5 437	6 935	10 196	9 284	9 740	7 043	-4,8%
Dont autres services extérieurs	11 550	10 115	14 940	18 186	17 111	15 509	12 591	1,4%
Dont contrats de prestations de services avec des entreprises	337 833	216 451	0	114 071	0	16 927	79 663	-21,4%
Dont honoraires, études et recherches	18 136	7 998	32 791	8 096	13 666	5 567	6 477	-15,8%
Dont publicité, publications et relations publiques	24 753	22 666	24 357	19 713	23 790	21 795	19 736	-3,7%
Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)	4 183	7 881	16 345	4 410	3 333	0	500	-29,8%
Dont déplacements et missions	5 010	5 809	4 852	5 368	4 941	3 518	1 991	-14,3%
Dont frais postaux et télécommunications	10 001	10 134	11 799	16 874	13 076	11 118	11 020	1,6%
Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	16 109	7 115	7 270	7 766	7 460	7 375	7 423	-12,1%

Source : ANAFI

3.1.3.2 Le détail des charges de personnel

Tableau n° 10 : Le détail des charges de personnel

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	VMA
Rémunération principale	79 619	72 267	82 311	83 361	60 695	68 005	90 496	2,2%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	24 812	22 602	29 248	29 575	23 569	18 936	23 814	-0,7%
+ Autres indemnités	0	0	1 561	8 258	2 486	2 812	2 812	
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	104 431	94 869	113 121	121 193	86 749	89 752	117 122	1,9%
Rémunération principale	58 123	48 588	27 607	50 787	61 851	73 363	55 324	-0,8%
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	58 123	48 588	27 607	50 787	61 851	73 363	55 324	-0,8%
Autres rémunérations (c)	0	0	13 419	18 265	18 486	4 655	0	
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	162 554	143 456	154 148	190 245	167 086	167 771	172 446	1,0%
- Atténuations de charges	11 595	5 412	953	0	0	1 632	0	-100,0%
= Rémunérations du personnel	150 959	138 045	153 195	190 245	167 086	166 138	172 446	2,2%
+ Charges sociales	68 358	67 945	63 083	80 472	73 715	77 611	78 343	2,3%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	3 319	2 915	2 665	3 443	3 050	3 334	3 182	-0,7%
+ Autres charges de personnel	4 280	4 640	6 904	11 080	13 480	12 720	13 136	20,6%
= Charges de personnel interne	226 916	213 545	225 846	285 241	257 331	259 803	267 107	2,8%
+ Charges de personnel externe	0	8 493	5 289	0	0	0	679	
= Charges totales de personnel	226 916	222 038	231 135	285 241	257 331	259 803	267 786	2,8%

Source : ANAFI

Les charges de personnel sont globalement contenues sur la période 2014-2020 avec une hausse sensible entre les exercices 2016 et 2017, mais il convient de noter que la plus grande partie des charges de personnel est portée par les budgets annexes.

Cette évolution 2016-2017 s'explique par la création d'un nouveau poste au sein de la CCSR requis par le développement de nouvelles compétences et la mise en œuvre d'actions spécifiques.

Les « autres rémunérations » correspondent aux emplois d'avenir, dispositif qui n'a plus cours aujourd'hui.

3.1.3.3 Le détail des subventions de fonctionnement versées

Tableau n° 11 : Détail des subventions de fonctionnement versées

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Subventions de fonctionnement</i>	686 364	673 744	839 500	852 797	815 012	931 357	932 936
<i>dont subventions aux services publics rattachés</i>	0	0	200 000	193 000	157 000	166 000	195 500
<i>dont subventions aux personnes de droit privé</i>	686 364	673 744	639 500	659 797	658 012	765 357	737 436

Source : ANAFI

Les subventions de fonctionnement versées apparaissent très élevées mais résultent des choix d'externalisation retenus et sont surtout en hausse à la suite de la création du budget annexe Skibus et Estibus en 2016.

Elles se composent :

- de la subvention de fonctionnement versée aux services rattachés à caractère industriel et commercial, c'est-à-dire au budget annexe transports Skibus et Estibus. Cette subvention s'est élevée en 2018 à 157 000 €, à 166 000 € en 2019 et à 195 500 € en 2020.
- de subventions versées aux personnes de droit privé, dont essentiellement 687 000 € à la SAEM SOGESTAR en 2019, sur le fondement de la convention d'objectifs 2019-2021. En 2020, le montant de subvention versée à la SOGESTAR s'élève à 705 677,43 €.

Les rapports financiers fournis par la SOGESTAR pour les exercices 2019 et 2020 font apparaître une évolution significative tant en recettes qu'en dépenses du fait de la crise sanitaire. En effet, les produits perçus en 2020 ont augmenté de près de 8 % notamment à cause des aides perçues dans le cadre des dispositifs financiers mis en place pour soutenir les activités pendant la crise sanitaire. Parallèlement, les charges se sont contractées de 11 % du fait d'une activité réduite.

Le résultat net d'exploitation est ainsi passé de 690,71 € en 2019 à 93 596,65 € en 2020. La subvention de la CCSR à la SAEM SOGESTAR dans le cadre de la convention d'objectifs liée à la gestion de l'office de tourisme a été revue à la baisse début 2021 pour tenir compte de cette situation.

La chambre invite la CCSR à intégrer, dans sa future convention triennale, des variables d'ajustement permettant d'adapter au plus juste la participation de la communauté au résultat de l'activité.

3.1.3.4 Les autres charges de gestion courante

Tableau n° 12 : Les autres charges de gestion courante

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Autres charges de gestion	1 559 549	1 671 848	1 685 255	1 648 180	2 066 478	2 166 077	2 178 034
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	<i>1 167 510</i>	<i>1 180 036</i>	<i>1 183 584</i>	<i>1 195 627</i>	<i>1 240 989</i>	<i>1 269 363</i>	<i>1 318 959</i>
<i>Dont déficit (+) ou excédent (-) des budgets annexes à caractère administratif</i>	<i>342 000</i>	<i>445 650</i>	<i>455 000</i>	<i>406 000</i>	<i>778 000</i>	<i>817 500</i>	<i>798 917</i>
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	<i>49 349</i>	<i>45 384</i>	<i>45 593</i>	<i>46 360</i>	<i>47 489</i>	<i>44 967</i>	<i>58 326</i>
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	<i>690</i>	<i>178</i>	<i>1 077</i>	<i>193</i>	<i>0</i>	<i>218</i>	<i>30</i>
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>31 800</i>	<i>0</i>

Source : ANAFI

Les autres charges de gestion courante se composent essentiellement des contributions aux organismes de regroupement et de la prise en charge des déficits des budgets annexes à caractère administratif.

Les contributions aux organismes de regroupement concernent essentiellement le syndicat mixte de développement touristique de la station des Rousses (SMDT) et le SICTOM du Haut-Jura :

- SMDT : en 2019, la contribution statutaire versée au SMDT s'est élevée à 344 051 € et en 2020 à 388 899 € ;
- SICTOM du Haut-Jura : en 2019, la contribution statutaire versée au SICTOM s'est élevée à 836 100 € et en 2020 à 842 625 €.

La prise en charge des déficits des budgets annexes à caractère administratif se décline comme suit :

- Espace des Mondes Polaires : la prise en charge du déficit s'est élevée à 645 000 € en 2019 et à 480 000 € en 2020 ;
- Activités été/hiver : la prise en charge du déficit s'est élevée à 172 500 € en 2019 et à 291 000 € en 2020. Cette variation est liée à une facture établie tardivement en 2020 et correspondant à l'année 2019 pour un montant de 90 774 €.

Le reliquat résiduel 2020 d'un montant de 27 917 € de prise en charge des déficits des budgets annexes à caractère administratif (compte 6521) correspond au versement réalisé au budget annexe de l'EMP au titre du fonctionnement du point information de Prémanon.

En définitive, le budget principal de la communauté de communes retrace essentiellement des flux financiers : l'encaissement des ressources de l'établissement, particulièrement ses recettes fiscales, et leur redistribution vers les budgets annexes et les prestataires extérieurs.

3.1.4 Le financement des investissements du budget principal

Tableau n° 13 : Le financement des investissements

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
CAF brute	511 745	427 407	336 608	152 398	147 550	197 092	161 206	1 934 005
- Annuité en capital de la dette	102 286	92 728	73 484	58 049	18 862	19 329	62 677	427 415
= CAF nette ou disponible (C)	409 459	334 678	263 124	94 349	128 688	177 763	98 528	1 506 590
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	32 704	51 551	55 474	94 533	43 013	19 393	90 633	387 302
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	56 663	-488 784	256 915	59 137	45 000	-5 391	32 000	-44 460
+ Produits de cession	5 660	42 000	44 421	11 434	0	0	433 120	536 635
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	95 027	-395 233	356 811	165 104	88 013	14 002	555 753	879 477
= Financement propre disponible (C+D)	504 486	-60 555	619 935	259 452	216 701	191 765	654 281	2 386 067
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>263,9%</i>	<i>21,9%</i>	<i>163,6%</i>	<i>105,0%</i>	<i>307,7%</i>	<i>91,4%</i>	<i>64,9%</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	191 136	-276 579	378 949	247 175	70 425	209 834	1 007 791	1 828 731
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	508 178	160 025	29 517	65 413	2 506	355 715	334 648	1 456 000
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	28 199	0	109 939	0	0	0	0	138 138
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-223 026	55 999	101 530	-53 136	143 771	-373 784	-688 157	-1 036 803
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	23 644	-1 482	958	10 559	-7 931	0	-3 031	22 716
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-199 382	54 516	102 488	-42 577	135 841	-373 784	-691 189	-1 014 087
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0	325 000	240 000	565 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-199 382	54 516	102 488	-42 577	135 841	-48 784	-451 189	-449 087

Source : ANAFI

L'année 2015 enregistre des opérations négatives en dépenses d'équipement réalisées (- 276 579 €) et en subventions d'investissement reçues (- 488 784 €). Il s'agit de transfert de dépenses et de subventions d'investissement perçues du budget principal vers le budget annexe liées à la construction de l'EMP. En effet, les premières dépenses relatives à la construction de l'EMP avaient été imputées sur le budget principal avant que le budget annexe afférent soit créé. De même, les premières subventions d'investissement perçues avaient été imputées sur le budget principal avant d'être transférées au budget annexe.

L'année 2020 enregistre un produit de cession d'immobilisations d'un montant total de 433 120 € correspondant principalement à la vente d'une parcelle située sur la ZA du Bois de l'Ours pour un montant de 279 720 €, d'un bâtiment pour un montant de 137 000 €, et d'une dameuse nordique usagée pour 12 500 €.

La CAF nette est nettement dégradée sur la période : passant de 409 459 € en 2014 à 98 528 € en 2020.

Les dépenses d'équipement et subventions d'investissement versées sur la période 2014-2020 du budget principal s'élèvent à 3,75 M€². Les principales opérations d'investissement communautaires réalisées au budget principal sur cette période ont concerné l'achat d'un engin de damage en 2014, en 2016 et 2019, l'aménagement des rives du lac de Lamoura, les études pour la réalisation d'une voie verte, l'étude et l'aménagement du parking des Jouvencelles, l'aménagement d'un parking et la construction d'un chalet d'accueil à la Combe du Vert, l'étude portant sur l'aménagement de la zone ludique de l'Omnibus, et enfin une subvention pour l'aménagement numérique du territoire.

Parallèlement, les subventions d'investissement reçues se sont élevées à 0,5 M€³.

La CCSR a eu recours à des emprunts en 2019 (325 000 €) et en 2020 (240 000 €). L'emprunt de 2019 correspond au financement du déploiement du très haut-débit sur le territoire de la CCSR, celui de 2020 au financement d'une dameuse.

En définitive, malgré une CAF nette dégradée, la politique d'investissements portée par le budget principal de 2014 à 2020 a été soutenue grâce aux subventions d'investissement perçues et à la capacité financière de la CCSR à recourir à l'emprunt sans dégrader la durée de désendettement de son budget principal seul.

² Cumul des dépenses d'équipement et subventions d'investissement de la période 2014-2020 (3,28 M€) duquel il convient de déduire les dépenses liées à l'EMP pour retracer les dépenses du budget principal seul : 3,28 M€ - (- 973 285 € transféré au BA EMP en 2015 + 500 000 € de subventions d'investissement versées en 2014).

³ Selon le même schéma, il s'agit de déduire du cumul constaté sur la période 2014-2020 (- 0,04 M€) le reversement des subventions perçues pour l'EMP en 2015 d'un montant de 560 000 €.

Tableau n° 14 : Le stock de dette et la durée de désendettement du budget principal

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Encours de dettes du BP au 1er janvier	755 023	652 738	560 009	486 526	428 477	409 614	715 286
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	102 286	92 728	73 484	58 049	18 862	19 329	62 677
+ Nouveaux emprunts	0	0	0	0	0	325 000	240 000
= Encours de dette du BP au 31 décembre	652 738	560 009	486 526	428 477	409 614	715 286	892 608
Durée de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	1,3	1,3	1,5	2,8	2,8	3,6	5,5

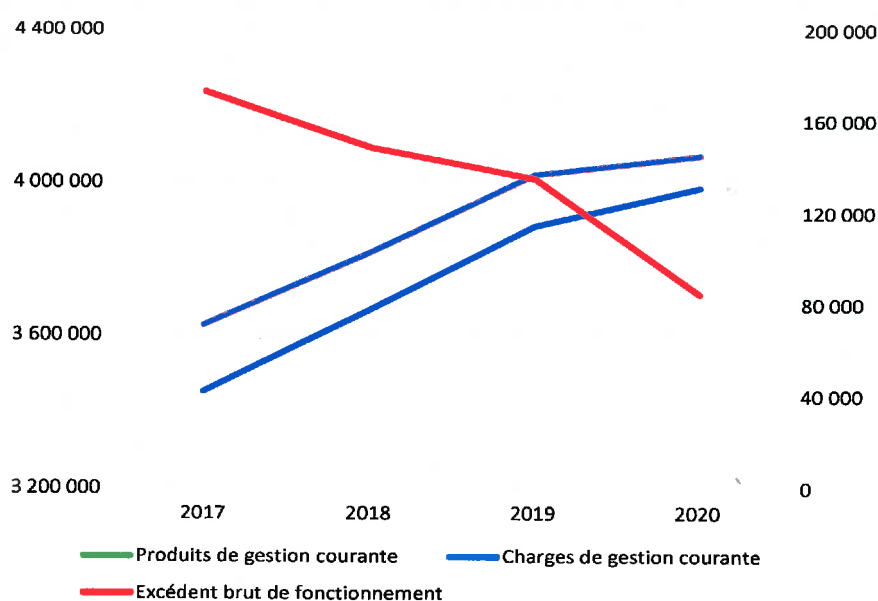
Source : ANAFI

La durée de désendettement de la CCSR au titre de son budget principal seul est satisfaisante (inférieure à six années au 31 décembre 2020), mais cette situation doit être relativisée si l'on considère la durée de désendettement des budgets consolidés (cf. 3.5).

3.1.5 Une politique future d'investissement sous contrainte

La trajectoire financière sur la période 2017-2020, en fait depuis l'ouverture de l'EMP, se caractérise par un effet de ciseau contribuant à la dégradation de l'EBF : les charges de gestion courante augmentent plus rapidement que les produits de gestion courante (respectivement + 4,9 % en moyenne annuelle pour les charges contre 3,9 % pour les produits).

Graphique n° 3 : Évolution de l'EBF, des recettes et dépenses de gestion courante de 2017 à 2020



Source : comptes administratifs du budget principal 2017 à 2020

La CCSR a présenté, en début de mandat, un programme d'investissement 2020-2024 réactualisé lors du DOB 2021 sur la période 2021-2025, proposant un niveau de dépenses d'investissement de 8 182 110 €. Les projets les plus importants ont fait l'objet d'un démarrage d'exécution en 2020 et vont donc constituer des dépenses certaines pour les exercices futurs. Ces projets sont par ailleurs prévus dans le contrat de station 2020-2026 qui a été délibéré par la CCSR le 15 septembre 2021.

Il s'agit notamment de la voie verte (dépenses fin 2020 de 95 567 € et prévisions 2021-2025 de 3,055 M€), de la zone ludique de l'Omnibus (dépenses fin 2020 de 155 155 € et prévisions 2021-2025 de 2,880 M€), de l'aménagement numérique (dépense fin 2020 de 655 630 € et prévisions 2021-2025 de 613 080 €).

Par ailleurs, certaines opérations ne disposent pas de financements externes et sont programmées pour être financées totalement par emprunt : aménagement numérique et musée de la Boissellerie (342 000 € de reste à charge prévus entre 2021 et 2025).

Dans le contexte de trajectoire dégradée des finances de la communauté et de diminution de la CAF nette, malgré des hypothèses de financement important sur les deux projets de la voie verte et de la zone ludique (subventions attendues respectivement de 60 % et 80 %), la communauté de communes ne sera pas en capacité de financer la somme résiduelle de son plan d'investissement 2021-2025 sur ses fonds propres. Elle devra donc recourir de manière importante à de nouveaux emprunts, ce qui dégradera fortement sa capacité de désendettement.

La chambre estime que la prospective 2021-2025 en matière d'investissement telle que présentée au ROB 2021 semble difficilement soutenable.

3.2 Le budget annexe de l'Espace des mondes polaires (EMP)

L'Espace des mondes polaires (EMP) est un équipement qui propose différentes activités ou services : un musée, une patinoire et divers espaces (auditorium, espace pédagogique, salle hors sac), ainsi qu'un restaurant dont la gestion est confiée à un tiers. Il abrite également les locaux de l'office de tourisme de la station des Rousses.

Le projet de l'Espace des mondes polaires faisant l'objet d'un chapitre particulier (chapitre 4), l'analyse financière du budget annexe est ici exposée de façon synthétique.

3.2.1 L'investissement du BA EMP

Tableau n° 15 : Financement des investissements de l'EMP

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
CAF brute	1 200	3 864	-2 121	3 663	304 967	306 474	229 906	847 952
- Annuité en capital de la dette	0	42 532	92 465	131 434	178 980	180 983	194 242	820 636
= CAF nette ou disponible (C)	1 200	-38 668	-94 586	-127 771	125 987	125 491	35 664	27 316
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	0	0	0	24 970	9 259	919 590	925 384	1 879 203
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	570 974	3 042 304	1 286 655	1 443 411	77 338	456 192	157 899	7 034 772
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	570 974	3 042 304	1 286 655	1 468 380	86 597	1 375 781	1 083 283	8 913 975
= Financement propre disponible (C+D)	572 174	3 003 636	1 192 068	1 340 609	212 584	1 501 272	1 118 947	8 941 290
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tx en régie)</i>	<i>46,1%</i>	<i>72,7%</i>	<i>37,0%</i>	<i>68,0%</i>	<i>72,9%</i>	<i>1 666,0%</i>	<i>60,0%</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 239 952	4 130 116	3 218 101	1 970 698	291 655	90 112	1 865 663	12 806 297
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de	15 104	3 303	0	27 026	0	0	0	45 433
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	0	-2 981	0	0	0	-2 981
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-682 882	-1 129 783	-2 026 033	-654 133	-79 071	1 411 160	-746 716	-3 907 459
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	-19 720	-345 668	713 536	-555 237	-30 632	232 133	373	-5 217
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-702 603	-1 475 451	-1 312 497	-1 209 371	-109 703	1 643 293	-746 343	-3 912 675
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	800 000	2 200 000	0	500 000	0	0	320 000	3 820 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	97 397	724 549	-1 312 497	-709 371	-109 703	1 643 293	-426 343	-92 675

Source : ANAFI

Les dépenses d'investissement cumulées sur le budget annexe EMP s'élèvent à 12,8 M€ TTC sur la période, dépenses financées comme suit :

- 7 M€ de subventions d'investissement perçues sur la période sous contrôle ;
- 3,8 M€ d'emprunts souscrits sur la période sous contrôle ;
- 1,9 M€ au titre du FCTVA.

L'encours de dette du budget annexe EMP s'élève à 2,8 M€ au 1^{er} janvier 2020.

3.2.2 Le fonctionnement du BA EMP

3.2.2.1 Les ressources d'exploitation du BA EMP

Tableau n° 16 : Le détail des ressources d'exploitation du BA EMP

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	0	0	0	53 271	118 014	104 113	96 939
+ Travaux, études et prestations de services	0	0	0	256 857	331 356	349 998	278 712
+ Remboursement de frais	0	0	886	244	16 652	7 951	22 329
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	0	0	886	310 372	466 022	462 061	397 980
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	0	0	780	3 227	29 577	27 989	20 384
+ Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif	0	160 000	225 000	260 000	550 000	645 000	480 000
= Autres produits de gestion courante (b)	0	160 000	225 780	263 227	579 577	672 989	500 384
= Ressources d'exploitation (a+b)	0	160 000	226 666	573 599	1 045 599	1 135 050	898 364

Source : ANAFI

Le tableau ci-dessus retrace notamment la participation du budget principal versée au budget annexe EMP : de 160 000 € en 2015, à 645 000 € en 2019, puis à 480 000 € en 2020 du fait de la crise sanitaire. La montée en charge se justifie par l'ouverture de l'établissement en 2017. Cette participation représente, chaque année, plus de la moitié des ressources d'exploitation du budget annexe.

Le budget primitif 2021 du budget annexe EMP prévoit une participation du budget principal à la hausse pour un montant de 682 000 €.

3.2.2.2 Les charges du budget annexe EMP

Les charges du budget annexe EMP se composent de charges à caractère général et de charges de personnel :

Tableau n° 17 : Structure de coût des charges de gestion courante du BA EMP

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	VMA
Charges à caractère général	2 036	96 727	118 422	363 553	410 539	437 944	357 939	136,7%
+ Charges de personnel	24 000	24 000	130 939	295 901	311 777	334 142	343 490	55,8%
+ Autres charges de gestion	0	0	0	0	0	1	1	
= Charges de gestion (B)	26 036	120 727	249 362	659 454	722 316	772 087	701 430	73,1%

Source : ANAFI

Les charges à caractère général connaissent une évolution importante à partir de l'exercice 2017, année de l'ouverture au public de l'espace. La progression des charges a été constante sur les deux exercices suivants avant de connaître une baisse en 2020 du fait de la fermeture des équipements une partie de l'année en raison de la crise sanitaire.

À l'instar des charges à caractère général, l'évolution des charges totales de personnel est impactée par l'ouverture de l'établissement en 2017, année où les charges sont à la hausse. Entre 2017 et 2020, les charges totales de personnel connaissent une augmentation de 16 %.

Le budget annexe de l'EMP, à l'exception de l'année 2020, particulière du fait de la crise sanitaire, nécessite une prise en charge croissante de son déficit par le budget principal et constitue pour ce dernier une contrainte financière durable (cf. partie 4).

3.3 Le budget annexe activités été/hiver

Le budget annexe activités été/hiver ne présente ni dépenses d'équipement ni dette sur la période sous contrôle.

Il correspond au contrat de délégation de service public en régie intéressée signé entre la CCSR et la SOGESTAR le 30 janvier 2014, et qui prendra fin le 30 septembre 2023.

L'examen a porté sur les flux financiers entre la CCSR et la SOGESTAR.

3.3.1 La CAF brute du BA activités

Tableau n° 18 : La CAF brute du budget annexe activités été/hiver

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	VMA
+ Fiscalité reversée	18 522	10 908	10 438	20 313	2 474	2 730	0	-100,0%
= Fiscalité totale (nette)	18 522	10 908	10 438	20 313	2 474	2 730	0	-100,0%
+ Ressources d'exploitation	1 033 058	954 692	887 410	834 693	947 807	954 560	1 045 539	0,2%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	6 471	6 471	1 830	4 304	3 235	4 304	4 304	-6,6%
= Produits de gestion (A)	1 058 051	972 070	899 678	859 310	953 516	961 594	1 049 843	-0,1%
Charges à caractère général	420 155	425 111	350 152	339 840	413 647	357 509	506 896	3,2%
+ Charges de personnel	358 426	339 044	311 849	304 741	324 094	349 111	284 947	-3,8%
= Charges de gestion (B)	778 581	764 155	662 001	644 581	737 741	706 620	791 843	0,3%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	279 470	207 915	237 677	214 729	215 775	254 974	258 000	-1,3%
+/- Autres produits et charges excep. réels	-140 122	-355 562	-242 620	-217 118	-215 771	-254 954	-251 171	10,2%
= CAF brute	139 347	-147 646	-4 943	-2 389	4	20	6 830	-39,5%

Source : ANAFI

La capacité d'autofinancement de ce budget annexe est grevée par les versements effectués à la SAEM SOGESTAR (« autres charges exceptionnelles de gestion ») au titre des « frais mutualisés » selon les termes de la CCSR.

La chambre a constaté que ces dits « frais mutualisés » correspondent au remboursement des frais indirects tels que mentionnés au point 1 « Généralités » du contrat de délégation de service public en régie intéressée. Ces frais indirects sont l'ensemble des frais mutualisés entre plusieurs activités exercées par la SOGESTAR et leur ventilation est faite au prorata des chiffres d'affaires de chaque activité.

Le paiement de cette charge est assuré sur la base d'une délibération prise chaque année par le conseil communautaire.

En 2019, le montant total des frais mutualisés de la SAEM SOGESTAR pris en charge par la CCSR dans le cadre de la régie intéressée pour la saison 2018-2019 s'élève à 254 954,29 € TTC. En 2020, il est de 251 166 € TTC.

La chambre remarque que le contrat de régie intéressée n'est pas explicite sur la question du remboursement de ces frais dits mutualisés. L'article 22 qui fixe les modalités de remboursement n'opère en effet aucune distinction entre le remboursement des « frais directs », c'est-à-dire s'appliquant directement aux activités objet du contrat, et le remboursement des frais indirects.

La chambre note également qu'une simple délibération est produite à l'appui du mandatement des frais indirects sans détail du mode de calcul de la répartition de ces frais entre les différentes activités ni production d'éléments justificatifs de la dépense. La CCSR, qui dispose des éléments de calcul, pourrait utilement compléter sa délibération en en faisant état. Par ailleurs, ces pièces justificatives pourraient figurer à l'appui du mandatement afin de renforcer le contrôle de la dépense par la CCSR.

En parallèle, le budget annexe encaisse les recettes de la régie qui correspondent aux ressources d'exploitation détaillées ci-après (au sens « strict » c'est-à-dire hors participation du budget principal), en application de l'article 22 de la convention de délégation de service public précitée qui prévoit que les recettes encaissées par le régisseur sont reversées au délégant.

3.3.2 Le détail des ressources d'exploitation du BA activités

Tableau n° 19 : Le détail des ressources d'exploitation du BA activités

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	786	0	0	0	0	0	0
+ Domaine et récoltes	514 675	477 917	437 084	425 319	505 521	512 531	486 714
+ Travaux, études et prestations de services	175 597	231 774	220 325	263 374	214 281	269 530	267 825
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	691 058	709 692	657 410	688 693	719 802	782 060	754 539
+ Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif	342 000	245 000	230 000	146 000	228 000	172 500	291 000
= Autres produits de gestion courante (b)	342 000	245 000	230 000	146 000	228 005	172 500	291 000
= Ressources d'exploitation (a+b)	1 033 058	954 692	887 410	834 693	947 807	954 560	1 045 539

Source : ANAFI

Les ressources « strictes » d'exploitation du BA activités se composent des redevances et recettes d'utilisation du domaine skiable, c'est-à-dire la redevance de ski de fond, dont le montant net⁴ 2020 s'élève à 486 714 €, et les prestations de services pour les activités été-hiver hors ski nordique dont le montant 2020 s'est élevé à 267 825 €.

Au sens large, elles comprennent également la subvention en provenance du budget principal, de 230 000 € en moyenne sur les exercices 2019 et 2020. Les charges du BA activités

Les charges du budget annexe activités se composent de charges à caractère général et de charges de personnel.

Tableau n° 20 : La structure de coût des charges de gestion courantes du BA activités

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Charges à caractère général	420 155	425 111	350 152	339 840	413 647	357 509	506 896
+ Charges de personnel	358 426	339 044	311 849	304 741	324 094	349 111	284 947
= Charges courantes	778 581	764 155	662 001	644 581	737 741	706 620	791 843

Source : ANAFI

Tableau n° 21 : Le détail des charges à caractère général du BA activités

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	VMA
Charges à caractère général	420 155	425 111	350 152	339 840	413 647	357 509	506 896	3,2%
Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)	94 772	89 912	43 866	54 391	65 542	66 928	67 694	-5,5%
Dont locations et charges de copropriétés	745	3 415	4 150	2 150	807	816	5 308	38,7%
Dont entretien et réparations	82 434	74 865	58 117	64 979	66 572	77 844	85 739	0,7%
Dont assurances et frais bancaires	6 957	9 741	9 826	11 499	11 627	12 156	13 136	11,2%
Dont autres services extérieurs	7 896	5 730	10 525	7 146	7 344	7 398	6 359	-3,5%
Dont contrats de prestations de services avec des entreprises	47 601	49 456	12 332	40 868	47 068	26 708	50 019	0,8%
Dont honoraires, études et recherches	145 078	165 102	174 877	131 709	183 467	135 306	249 419	9,5%
Dont publicité, publications et relations publiques	21 032	14 781	25 327	16 716	20 938	16 690	14 943	-5,5%
Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)	0	280	324	332	184	2 071	2 256	
Dont déplacements et missions	187	228	11	49	27	45	0	-100,0%
Dont frais postaux et télécommunications	5 985	5 826	5 026	4 903	4 164	3 986	3 998	-6,5%
Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	7 468	5 775	5 773	5 100	5 906	7 562	8 025	1,2%

Source : ANAFI⁵

⁴ Compte tenu des reversements sur redevance de ski de fond.

⁵ La forte hausse du poste « honoraires, études et recherches » en 2020 n'est qu'apparente et s'explique par la comptabilisation en 2020 d'une facture de 90k€ correspondant à l'année 2019.

Les principaux postes de charges à caractère général sont les postes achats, entretien et réparations, contrats de prestations de services et honoraires.

Les pièces comptables sélectionnées sur ces principaux postes à l'instruction montrent qu'il s'agit principalement de mandatements à la SOGESTAR en remboursement de factures acquittées par cette dernière dans le cadre de la régie intéressée au titre des frais dits « directs » (cf. *supra*).

La rémunération du régisseur prévue aux articles 19 et 22 de la convention de délégation de service public précitée s'élève à 26 707,97 € TTC.

Tableau n° 22 : Le détail des charges de personnel du BA activités

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	VMA
Rémunérations du personnel	0	0	0	0	0	0	0	
+ Charges sociales	5 718	5 515	5 703	3 951	5 322	3 307	2 150	-15,0%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	6 551	6 948	6 530	4 782	5 371	5 268	7 302	1,8%
+ Autres charges de personnel	24	150	155	155	0	0	0	-100,0%
= Charges de personnel interne	12 293	12 613	12 388	8 888	10 693	8 575	9 452	-4,3%
+ Charges de personnel externe	346 133	326 431	299 461	295 853	313 401	340 536	275 496	-3,7%
= Charges totales de personnel	358 426	339 044	311 849	304 741	324 094	349 111	284 947	-3,8%

Source : ANAFI

Les charges totales de personnel sont versées à la SOGESTAR. Elles apparaissent globalement contenues sur la période sous contrôle. Elles se réduisent en 2020 compte tenu de la fermeture des activités liée à la crise sanitaire.

3.3.3 Le contrat de régie intéressée

Le contrat passé entre la CCSR et la SOGESTAR prend la forme d'une convention de régie intéressée portant sur une durée de 9 ans, qui semble excessive au regard des faibles contraintes pesant sur le délégataire, notamment l'absence d'investissement à financer.

La régie intéressée est un contrat par lequel la collectivité publique confie à un régisseur tiers la gestion d'un service. La collectivité assure l'intégralité des dépenses et recueille la totalité des recettes du service.

La rémunération du régisseur comprend, outre une partie fixe, un intéressement aux résultats d'exploitation.

La direction du service demeure à la collectivité qui définit les conditions techniques, économiques et financières de son exploitation et décide du degré d'autonomie laissé au régisseur.

Selon le niveau de risque assuré par le régisseur, le contrat est une délégation de service public ou un marché de service.

3.3.3.1 Le contrat passé entre la CCSR et la SOGESTAR

Le cadre juridique du contrat choisi par la CCSR est celui d'une délégation de service public passée selon les articles L. 1411-1 et suivants du CGCT.

La CCSR délègue à la SOGESTAR les activités (gestion du domaine nordique, animations estivales sportives et de loisirs), les manifestations organisées sur le site (notamment la Transjurassienne, la Transjeune et la Traversée du Massacre), ainsi que la gestion des secours.

La convention fixe le détail des missions ainsi que les calendriers d'exploitation *a minima* du domaine l'été et l'hiver.

La partie du contrat relative aux clauses administratives prévoit que *« le délégataire s'engage à prendre à ses frais et risques la mission globale définie aux articles précédents »*. La notion de risque est réitérée à l'article 19-1 qui traite des paramètres financiers : *« le délégataire gère le service public qui lui est délégué à ses risques et périls ... »*.

La rémunération annuelle du délégataire est déterminée selon une formule qui comprend une partie fixe et une partie variable elle-même décomposées en trois éléments :

- un élément X qui tient compte de la fréquentation du domaine nordique : établi sur le nombre de journée skieur moyen des quatre dernières années, X rémunère le délégataire à hauteur de 1 500 € par tranche de 2 000 journées skieurs au-delà de 90 000 journées ;
- un élément Y qui tient compte du nombre de tickets vendus dans le cadre de l'animation sportive et de loisirs : établi sur la fréquentation moyenne des quatre dernières années, Y rémunère le délégataire à hauteur de 2 000 € par tranche de 200 tickets au-delà de 19 400 vendus annuellement ;
- un élément Z qui tient compte du résultat d'exploitation : un « montant seuil » de déficit de la régie est fixé à partir du montant moyen de déficit des quatre dernière années⁶. L'écart entre le déficit réel et le « montant seuil » est partagé (en positif ou négatif) entre la CCSR et la SOGESTAR respectivement à hauteur de 40 % et 60 %.
- enfin, il est prévu un plancher de rémunération qui ne peut être inférieur à 5 000 €.

La convention prévoit également les modalités d'engagement des dépenses sur la base d'un compte d'exploitation prévisionnel validé par la CCSR, les modalités d'encaissement des recettes et de versement de la rémunération.

La chambre note l'absence de mention des modalités de contrôle du régisseur intéressé par la communauté (seuls les moyens des contrôles *techniques et réglementaires* sont fixés dans la convention) et invite la communauté de communes à insérer, dans la prochaine convention

⁶ Le montant seuil initialement fixé à 220 000 € a été révisé par avenant le 31/12/2015 pour s'établir à 194 000 € pour la saison 2015-2016 et 180 000 € pour les saisons suivantes.

qui entrera en vigueur le 1^{er} octobre 2023, un article précisant la façon dont elle entend exercer son contrôle financier sur le régisseur.

3.3.3.2 La qualification du contrat au regard du risque pris par le délégataire

Comme évoqué, c'est le niveau de risque assuré par le régisseur qui détermine si le contrat relève d'une délégation de service public ou d'un marché public. La nature de la convention passée entre la CCSR et la SOGESTAR résulte de son seul contenu et non de l'apparence que les parties lui ont conférée.

Bien que la convention ne soit pas très précise sur ce point, la communauté de communes assume l'intégralité des dépenses qui se divisent, tel que présenté au chapitre 1 « généralités » du contrat, en frais directs et indirects. Les charges indirectes sont des charges mutualisées entre plusieurs activités et ventilées selon le chiffre d'affaires de chacune d'elles. Comme expliqué au 3.3.1., ces charges sont remboursées sur la base d'une délibération qui en fixe le montant.

Par ailleurs, la CCSR rembourse à la SOGESTAR, sur présentation des factures, les frais dits directs tel que prévu à l'article 22 du contrat de régie intéressée.

La rémunération du délégataire étant encadrée par un montant plancher, la SOGESTAR ne prend pas à « *ses frais et risques* » la gestion du service concédé.

Contrairement aux passages de la convention, cités précédemment, annonçant le risque assumé par la SOGESTAR, la chambre constate donc, en l'espèce, que cette dernière ne supporte pas le risque financier de la délégation.

Ainsi, sans nier l'existence d'un intéressement au résultat propre aux conventions de régie intéressée, la chambre estime que le contrat en question ne ressort pas de la catégorie des délégations de service public mais plutôt de celle des marchés publics.

Ce risque de requalification du contrat dans une autre catégorie juridique pose la question de la validité de la convention de régie intéressée du fait de l'irrégularité potentielle de sa procédure de passation.

Enfin, la chambre observe également une incohérence dans le contrat avec le principe même de la régie intéressée qui prévoit que le délégataire assure la totalité des investissements nécessaires au service.

L'article 3 de la convention prévoit en effet une « *hypothèse où le délégataire serait contraint de réaliser [...] des investissements non prévus au contrat et qui ne pourraient être amortis pendant la durée initialement prévue [...]* ». Cette disposition contrevient à la règle sur les régies intéressées et est également contredite par d'autres articles du même contrat (article 19.1 « *le délégant assume l'ensemble des investissements* »).

L'ordonnateur s'est engagé à modifier l'article 3 à l'occasion d'un avenant ou, à défaut, lors du renouvellement du contrat de régie intéressée.

En conséquence, la chambre considère que l'actuel contrat de régie intéressée, de par ses termes, ne relève pas d'une délégation de service public. La communauté, à l'occasion du renouvellement du contrat, devrait, si elle souhaite rester dans le cadre d'une délégation, prévoir un dispositif mettant à la charge de son délégataire un véritable risque d'exploitation.

Recommandation n° 2 : Adopter dans le cadre de la remise en concurrence du contrat de régie intéressée une forme juridique en adéquation avec les modalités effectives d'exécution de ce contrat.

3.4 Le budget annexe transport Skibus et Estibus (M43)

Le service de transport Skibus/Estibus permet de se déplacer dans les 4 villages de la station des Rousses. Les bus sont mis en place pendant les saisons d'hiver et d'été : les Skibus fonctionnent pendant les vacances de Noël, jusqu'à la mi-mars environ, et les Estibus circulent durant la période estivale, de mi-juillet à la fin août.

La CCSR a confié, par le biais d'un marché public conclu à compter du 1^{er} juillet 2015 et pour une durée de 6 ans, l'exploitation du service à un transporteur. Le marché prévoit l'exploitation d'une ligne principale et de 3 lignes secondaires desservant les 4 villages. Il comprend la partie Skibus contractualisée sur la base d'un fonctionnement moyen de 93 journées pour 71 000 km estimés et la partie Estibus qui fonctionne 44 jours pour une estimation de 13 000 km.

Le tarif fixé est de 1 € le trajet mais avec des gratuités pour les mineurs, les titulaires de la carte « rusée », les titulaires d'un forfait ski valide et les voyageurs rejoignant la station des Rousses par la compagnie ferroviaire suisse et descendant à la gare de La Cure.

Le budget annexe est élaboré selon la nomenclature M43 et est assujéti à la TVA. Il ne comprend ni dépenses d'investissement ni dette, et existe depuis 2015.

La chambre a examiné le taux de couverture de son déficit d'exploitation par les recettes commerciales et par les subventions d'exploitation, et a déterminé, à partir des données de fréquentation, le coût moyen d'un trajet par usager.

3.4.1 Le taux de couverture du déficit d'exploitation du budget annexe transport Skibus et Estibus

Tableau n° 23 : Le résultat d'exploitation du BA Transport Skibus et Estibus

<i>en €</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	<i>cumul</i>
Chiffre d'affaires	657	23 081	2 695	2 564	2 831	1 937	33 766
<i>dont transports de voyageurs</i>	657	2 187	2 695	2 564	2 831	1 937	12 872
<i>dont remboursement de frais</i>	0	20 894	0	0	0	0	20 894
= Ressources d'exploitation	657	23 081	2 695	2 564	2 831	1 937	33 766
= Produit total	657	23 081	2 695	2 564	2 831	1 937	33 766
- Consommations intermédiaires	36 738	245 968	219 043	242 928	267 655	259 756	1 272 087

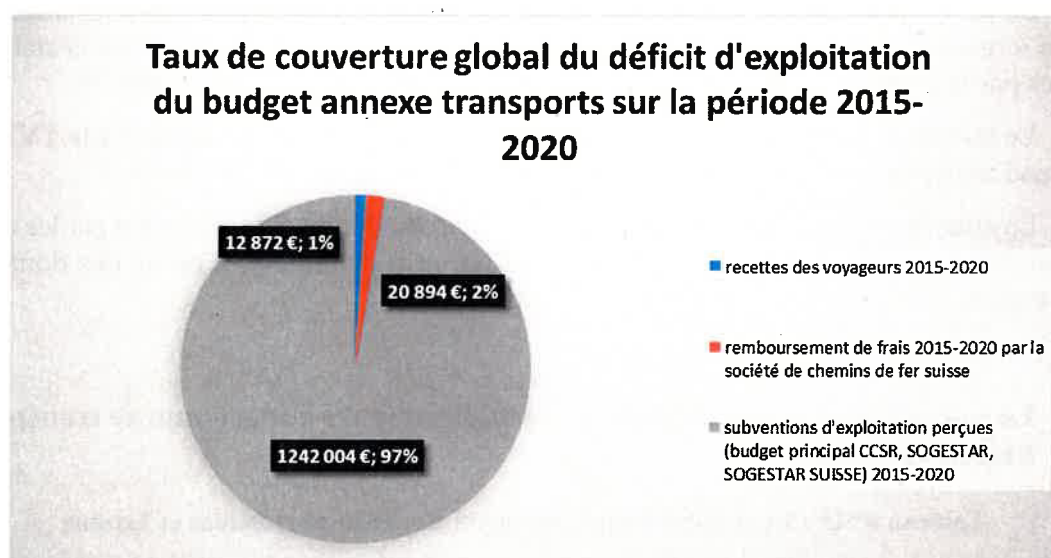
= Valeur ajoutée	-36 081	-222 887	-216 347	-240 365	-264 824	-257 818	-1 238 322
+ Subvention d'exploitation perçues	40 650	230 000	213 940	240 690	258 974	257 751	1 242 004
= Excédent brut d'exploitation	4 569	7 113	-2 407	325	-5 850	-68	3 683
= CAF brute	4 569	7 113	-2 407	325	-5 850	-68	3 683
= Résultat section d'exploitation	4 569	7 113	-2 407	325	-5 850	-68	3 683

Source : ANAFI

Le résultat d'exploitation du budget annexe transport Estibus et Skibus est proche de l'équilibre du fait d'un financement presque intégral par des subventions publiques couvrant le déficit d'exploitation du service.

En effet, sur la période cumulée 2015-2020, le taux de couverture du déficit par des subventions d'exploitation, en provenance du budget principal de la CCSR, de la SAEM SOGESTAR et de la SOGESTAR SUISSE⁷, s'élève à 97 %. Le déficit est couvert à 2 % par une recette de remboursement de frais en provenance de la société des chemins de fer suisse Nyon-Saint Cergue-Morez et à seulement 1 % par les recettes commerciales des voyageurs, comme l'illustre le graphique suivant :

Graphique n° 4 : Taux de couverture global du déficit d'exploitation du budget annexe transport sur la période cumulée 2015-2020



Source : CRC, d'après ANAFI

⁷ La SOGESTAR SUISSE est une société de droit suisse (sarl) créée en 2016 lors de la reprise de l'exploitation de la station suisse de La Dôle par la SOGESTAR. La station suisse de La Dôle est reliée au domaine des Rousses et la SOGESTAR en a repris l'exploitation suite aux difficultés économiques de l'exploitant (Télé-Dôle). La SOGESTAR SUISSE comprend un unique associé, la SOGESTAR.

Les consommations dites intermédiaires sont principalement composées des frais de sous-traitance générale acquittés aux transporteurs.

3.4.2 La couverture du déficit du budget annexe transports presque intégralement assurée par des subventions d'exploitation

3.4.2.1 Les recettes commerciales des voyageurs

Tableau n° 24 : Les recettes commerciales des voyageurs

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	cumul
+ Prestations de services	657	2 187	2 695	2 564	2 831	1 937	12 872
dont transport de voyageur (M43)	657	2 187	2 695	2 564	2 831	1 937	12 872
+ Remboursement de frais	0	20 894	0	0	0	0	20 894
= Recettes d'exploitation (au sens strict)	657	23 081	2 695	2 564	2 831	1 937	33 766

Source : ANAFI

Les recettes commerciales des voyageurs (compte 7061) sont minimes. Elles ne représentent, en moyenne sur la période, que 1 % des produits totaux d'exploitation.

Le remboursement de frais de la société de chemins de fer suisse Nyon-Saint Cergue-Morez en 2016, d'un montant de 20 894 €, concernait précisément la mise à disposition d'autobus pour les navettes vers le domaine de la Dôle.

3.4.2.2 Le détail des subventions d'exploitation perçues au BA transport

Tableau n° 25 : Le détail des subventions d'exploitation perçues au BA transport

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	cumul
+ Groupements de collectivités	40 650	200 000	193 000	157 000	166 000	195 500	952 150
= Subventions et participations des collectivités territoriales	40 650	200 000	193 000	157 000	166 000	195 500	952 150
+ Autres subventions d'exploitation	0	30 000	20 940	83 690	92 974	62 251	289 854
= Subventions d'exploitation	40 650	230 000	213 940	240 690	258 974	257 751	1 242 004

Source : ANAFI

Le détail des subventions d'exploitation fait apparaître deux composantes :

- la subvention en provenance du budget principal de la CCSR, comme mentionnée précédemment dans l'analyse financière du budget principal ; elle s'est élevée à 195 500 € en 2020 et à 166 000 € en 2019 ;
- d'autres subventions d'exploitation pour un montant perçu de 62 251 € en 2020, et de 92 974 € en 2019 déclinés comme suit :
 - une participation de 40 000 € versée par la SAEM SOGESTAR en application de la convention du 14 janvier 2019 liant la CCSR et la SOGESTAR sur les frais du service de transports collectifs Skibus, établie pour les saisons 2018-19, 2019-20 et 2020-21 (article 4 de la convention) ;
 - une participation complémentaire de 30 000 € en application de la délibération de la CCSR du 18 décembre 2019 ;
 - une contribution de la SOGESTAR SUISSE aux frais du service de transports collectifs Skibus pour la desserte de La Dôle d'un montant de 22 974 € HT en application de la convention d'exploitation liant la CCSR à la SOGESTAR SUISSE sur la ligne Les Rousses/La Dôle, en date du 25 avril 2019, établie pour les saisons 2018-19, 2019-20 et 2020- 21 (article 5 de la convention), et de la délibération de la CCSR du 3 avril 2019.

3.4.3 La fréquentation du service Skibus/Estibus

La fréquentation du service est évaluée chaque année par le transporteur, titulaire du marché. Les données sont établies à partir de comptages hebdomadaires réalisés par la société pour ce qui concerne le service Skibus et évalués à partir du nombre de passagers payants pour le service Estibus.

Tableau n° 26 : Fréquentation du service Skibus

<i>Exercice</i>	<i>Estimation basse</i>	<i>Estimation haute</i>	<i>Trajets payants</i>
<i>2015-2016</i>	38 682	42 944	1 945
<i>2016-2017</i>	46 082	51 190	2 458
<i>2017-2018</i>	56 738	62 861	2 233
<i>2018-2019</i>	58 527	64 984	2 650
<i>2019-2020</i>	39 484	43 812	1 633
<i>Moyenne annuelle</i>	47 903	53 158	2 184

Source : données d'exploitation du transporteur

En moyenne, le taux de trajets payants est compris entre 4 et 4,5 % selon l'hypothèse retenue.

La fréquentation payante estivale du service Estibus est la suivante :

Tableau n° 27 : Fréquentation Estibus (trajets payants)

<i>Exercice</i>	Nombre de trajets payants
2016	461
2017	507
2018	587
2019	484
2020	498
Moyenne annuelle	489

Source : données fréquentation

À partir de ces données, le transporteur évalue la fréquentation estivale entre 2 000 et 4 000 voyageurs, soit un taux de trajets payants compris entre 12,5 et 25 %.

Le coût du trajet-usager à la charge de la CCSR peut s'établir comme suit⁸ :

Tableau n° 28 : Coût moyen à la charge de la CCSR d'un trajet par usager

<i>Exercice</i>	Nombre moyen de trajets Skibus + Estibus	Montant de subvention du BP en €	Coût par usager en €
2016	42 813	200 000	4,67
2017	51 636	193 000	3,74
2018	62 800	157 000	2,50

⁸ Par souci de simplification dans la présentation des données, les moyennes de nombre de passagers sont présentées par année (les données Skibus sont, habituellement, présentées sur deux exercices puisque liées à la saisonnalité de l'activité ski).

2019	64 756	166 000	2,56
2020	44 648	195 500	4,38
Moyenne annuelle	53 530	182 300	3,41

Source : données fréquentation versées

Le coût pour la CCSR par usager du service transport est donc sujet à une grande variabilité (entre 2,5 € et 4,67 € sur la période) du fait, essentiellement, de la variation du nombre d'utilisateurs qui dépend lui-même fortement de l'activité de ski.

La CCSR dispose de la possibilité d'adapter, avec son prestataire, le coût du service aux aléas de l'activité mais dans les limites de la négociation avec le transporteur qui est titulaire du marché. Deux avenants sont ainsi intervenus pour intégrer une baisse du coût de la prestation : en 2017, l'avenant n° 1 a acté une baisse de 40 % du prix journalier unitaire sur une période donnée du fait de l'absence d'enneigement ; en 2020, l'avenant n° 3 a entériné l'arrêt du service une semaine plus tôt à cause de la crise sanitaire (les jours non réalisés ont été payés à 50 % du tarif contractuel).

Chaque année, le transporteur fournit un rapport saisonnier sur l'activité, les problèmes rencontrés et les variations de fréquentation par ligne. Il en ressort que, pour ce qui concerne le service Skibus, la fréquentation est particulièrement concentrée sur quelques axes, d'autres segments ne concernant que pas ou très peu de passagers.

3.4.4 Analyse et préconisation

La chambre note que la CCSR a pris soin de bien individualiser au sein d'un budget annexe ce service public de transports, conformément au plan comptable M43 qui s'impose à ce service public, distinctement du budget principal élaboré en M14. Par ailleurs, les comptes de TVA dédiés sont mouvementés sur ce budget annexe, assujetti au régime de droit commun de la TVA.

Néanmoins, le coût pour la CCSR (prise en charge du déficit du budget annexe) est lié au niveau de subvention perçu de la part de la SOGESTAR et de la SOGESTAR SUISSE. La convention avec la SOGESTAR prévoit en effet le versement d'une subvention complémentaire en fonction des résultats financiers obtenus (ce fut le cas en 2019 avec le versement de 30 000 € en sus de la part fixe). Il n'y a cependant pas de critères précis pour prendre la décision d'octroyer une subvention complémentaire. La demande est formulée chaque année et le conseil d'administration de la SOGESTAR décide *in fine*.

La convention avec la SOGESTAR SUISSE comprend une subvention fixe pour les jours de fonctionnement et une subvention moindre pour les journées où le service ne fonctionne pas (ce fut le cas pendant une semaine en 2020).

Globalement, la CCSR ne dispose donc que de peu de visibilité pour anticiper le niveau du déficit qu'elle devra couvrir.

Le marché actuel arrive à terme en 2021 et la communauté de communes va lancer une nouvelle consultation sous la forme d'un accord cadre à bons de commande. Le cahier des

charges en cours de rédaction va introduire de substantielles modifications sur la prestation à apporter avec, notamment, la suppression du service Estibus dès l'été 2021. L'objectif est de répondre de façon plus précise à la demande et ainsi, de réduire le coût du service pour la CCSR.

La chambre relève l'intérêt d'interroger le niveau de service dans le cadre de ce futur contrat afin de diminuer la prise en charge par le budget principal du déficit de ce SPIC.

3.5 Quelques indicateurs consolidés

3.5.1 Un budget principal finançant essentiellement des compétences externalisées

L'analyse financière du budget principal a montré que ce dernier enregistre presque la totalité des ressources (principalement les recettes fiscales) et les redistribue ensuite pour l'exercice des compétences de la communauté de communes dont la plupart ont été externalisées.

L'ensemble de ces flux est retracé dans le tableau suivant :

Tableau n° 29 : Montant total des flux financiers vers les budgets annexes et des prestataires publics et privés

NATURE DES FLUX	2019	2020
<i>subvention de fonctionnement versée au BA SKIBUS ESTIBUS (SPIC)</i>	166 000,00 €	195 500,00 €
<i>participation au déficit du BA EMP (SPA)</i>	645 000,00 €	480 000,00 €
<i>participation au déficit du BA EMP (SPA) pour OT Prémanon</i>	0,00 €	27 917,00 €
<i>participation au déficit du BA activités été/hiver (SPA)</i>	172 500,00 €	291 000,00 €
<i>subvention à la SOGESTAR pour le tourisme en application de la convention d'objectifs</i>	687 000,00 €	705 677,43 €
<i>Contribution statutaire au SMDT</i>	344 051,00 €	388 899,00 €
<i>Contribution statutaire au SICTOM du Haut-Jura</i>	836 100,00 €	842 625,00 €
TOTAL DES FLUX CONSOLIDES	2 850 651,00 €	2 931 618,43 €

Source : CRC

À l'exception de l'EMP, l'exercice des compétences a été externalisé vers des prestataires pour le BA Skibus et Estibus (transporteur), le BA activités été/hiver (SOGESTAR) et le fonctionnement de l'office du tourisme (SOGESTAR) ou confié en gestion à d'autres structures intercommunales (SMDT pour l'activité ski alpin et SICTOM du Haut-Jura pour la collecte des ordures ménagères).

Les masses financières qui transitent par le budget principal de la collectivité pour être redistribuées ensuite vers les budgets annexes ou les prestataires représentent la majeure partie des charges de gestion du budget principal.

Tableau n° 30 : Part des flux consolidés dans les charges de gestion

	2019	2020
<i>Charges de gestion budget principal</i>	3 532 262	3 629 247
<i>Flux consolidés</i>	2 850 651	2 931 618
Part des flux consolidés dans les charges de gestion	80,70%	80,78%

Source : CA 2019 et 2020.

De même, une part importante des recettes fiscales de la collectivité alimente cette redistribution dans les budgets annexes et auprès des prestataires (78,2 % en 2020).

Si l'on considère uniquement les compétences dédiées au tourisme (gestion de la station ski nordique et alpin, activités touristiques, office de tourisme, EMP), elles absorbent ainsi 73,58 % des recettes fiscales.

Tableau n° 31 : Part des recettes fiscales consacrées aux flux consolidés

	2019	2020
<i>Ressources fiscales nettes des restitutions</i>	3 696 546 €	3 749 379 €
<i>Flux consolidés</i>	2 850 651 €	2 931 618 €
<i>Part des flux consolidés sur les recettes fiscales</i>	77,12%	78,19%
<i>Part de la compétence tourisme (contribution SMDT + déficit BA EMP, activités et skibus + convention SOGESTAR) sur recettes fiscales hors TEOM et GEMAPI</i>	72,16%	73,58%

Source : CA 19 et 20

La ressource fiscale de la communauté est donc essentiellement utilisée pour assurer le développement touristique du territoire.

3.5.2 La CAF brute consolidée

Tableau n° 32 : La formation de la capacité d'autofinancement consolidée (budgets M14⁹)

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Produits de gestion	4 583 663	4 496 025	4 407 955	4 762 782	5 807 233	5 936 954	5 820 661
- Produits réciproques	342 000	445 650	484 148	454 071	824 611	877 320	850 623
= Produits de gestion consolidés, budget M14 (A)	4 241 663	4 050 375	3 923 807	4 308 711	4 982 622	5 059 634	4 970 037
Charges de gestion	3 805 471	3 832 477	3 864 392	4 388 879	5 031 422	5 110 051	5 150 248
- Charges réciproques	342 000	445 650	484 148	454 071	824 611	877 320	850 623
= Charges de gestion consolidées, budgets M14 (B)	3 463 471	3 386 827	3 380 244	3 934 808	4 206 811	4 232 730	4 299 625
Excédent brut de fonctionnement consolidé, budgets M14 (A-B)	778 192	663 548	543 563	373 904	775 811	826 904	670 413
<i>en % des produits de gestion consolidés</i>	<i>18,3%</i>	<i>16,4%</i>	<i>13,9%</i>	<i>8,7%</i>	<i>15,6%</i>	<i>16,3%</i>	<i>13,5%</i>
+ Résultat financier consolidé (réel)	57 560	-6 532	-24 314	-80 402	-68 958	-4 490	-57 754
+ Résultat exceptionnel consolidé (réel, hors cessions)	-176 449	-360 130	-169 276	-121 538	-190 243	-301 644	-162 455
= CAF brute consolidée, budgets M14	659 303	296 887	349 973	171 965	516 611	520 770	450 204
<i>en % des produits de gestion consolidés</i>	<i>15,5%</i>	<i>7,3%</i>	<i>8,9%</i>	<i>4,0%</i>	<i>10,4%</i>	<i>10,3%</i>	<i>9,1%</i>

Source : ANAFI

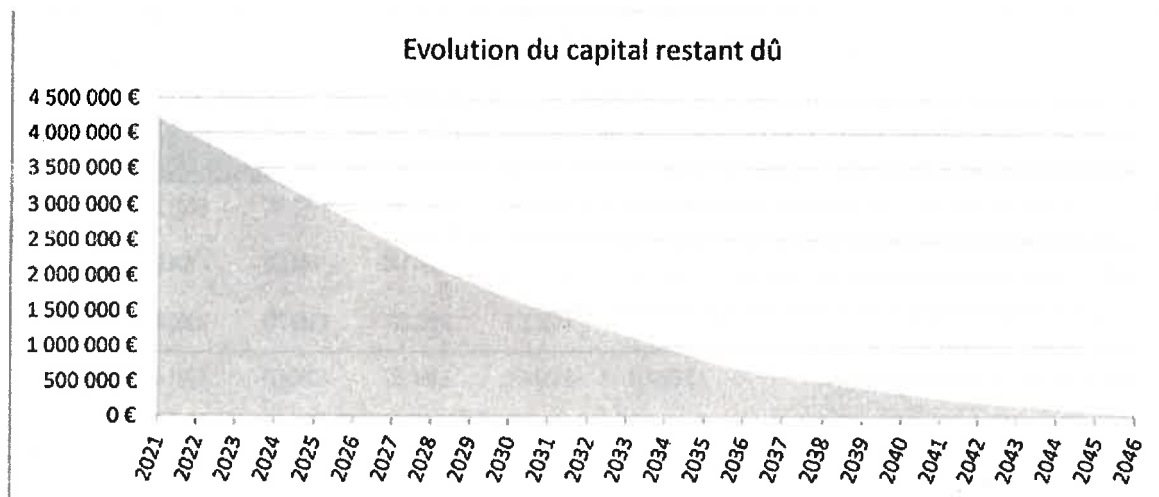
La CAF brute consolidée de la CCSR (M14) est plus satisfaisante que la CAF brute du budget principal du seul fait des contributions en provenance du budget principal dont bénéficient les budgets annexes. En effet, bien qu'elle se situe depuis 2015 en dessous des 15 % des produits de gestion, elle tend à se restaurer à compter de 2018 en se situant autour des 10 %, tandis que la CAF brute du budget principal seul stagne autour des 5 % de 2017 à 2020.

3.5.3 La dette consolidée

3.5.3.1 Le profil d'extinction de la dette consolidée

La dette consolidée, de type A1 Gissler, comprend celle du budget principal et celle du BA EMP, les autres budgets annexes ne présentant pas de dette.

⁹ Budget principal, budgets annexes EMP, activités, maison médicale, zone d'activités.

Graphique n° 5 : Courbe d'extinction de la dette (BP et BA EMP)

Source : réponse de l'ordonnateur

La courbe d'extinction de la dette consolidée à jour en 2021 montre qu'à un horizon de cinq années (2026), le capital restant dû s'élèvera à 2,5 M€ sans préjuger des nouveaux emprunts qui pourraient être nécessaires pour financer le programme d'investissement sur les exercices à venir ; ce profil d'extinction est donc par construction théorique.

3.5.3.2 La durée de désendettement consolidée

Tableau n° 33 : Durée de désendettement consolidée

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Encours de la dette agrégée, budgets M14	1 453 942	3 518 682	3 352 733	3 666 230	3 468 388	3 593 076	3 896 157
= Encours de la dette consolidée, budgets M14	1 453 942	3 518 682	3 352 733	3 666 230	3 468 388	3 593 076	3 896 157
/ CAF brute consolidée, budgets M14	659 303	296 887	349 973	171 965	516 611	520 770	450 204
= Durée de désendettement en années (dette/CAF brute consolidée)	2,21	11,85	9,58	21,32	6,71	6,9	8,65

Source : ANAFI

Sur un périmètre consolidé (encours de dette consolidé/CAF brute consolidée M14), la durée de désendettement se situe à 9 années au 31 décembre 2020 et appelle à la vigilance.

3.5.4 Des marges de manœuvre réduites

En définitive, les marges de manœuvre financières en fonctionnement de la CCSR apparaissent limitées du fait de la prise en charge croissante sur la période des déficits des budgets annexes dont celui de l'EMP, établissement ouvert en 2017.

Dans ces conditions, la mise en œuvre du programme d'investissement prévu sur le mandat est difficilement soutenable sauf à augmenter sensiblement l'endettement ou à rechercher des marges de manœuvre au niveau des budgets annexes.

La chambre recommande à la CCSR de veiller à l'avenir à adopter une politique d'investissements mesurée, proportionnée à ses capacités d'autofinancement.

Recommandation n° 3 : Adapter le programme d'investissements aux capacités d'autofinancement de la communauté de communes.

4 L'ESPACE DES MONDES POLAIRES POLAIRES

La chambre a étudié les conditions dans lesquelles la communauté de communes a mené le projet de création de l'Espace des mondes polaires (EMP), espace de culture et de loisirs associant un nouveau musée des mondes polaires et une patinoire banquise situés à Prémanon.

Le projet trouve son origine à partir de deux équipements existants, une patinoire inaugurée en 1982 et le musée Centre polaire ouvert en 1989.

Devant la nécessité de rénover ces deux structures, la communauté de communes a fait le choix de les intégrer dans un ensemble immobilier unique, l'Espace des mondes polaires qui comprend, outre la patinoire et le musée reconstruits, un auditorium, un espace pédagogique, une salle hors sac, un jardin polaire, un restaurant ainsi que des équipements propres à la commune de Prémanon (salle polyvalente, ateliers municipaux, parvis, square public).

L'objectif poursuivi par ce projet est de dynamiser l'activité touristique du secteur tout en proposant aux résidents des équipements de qualité. Le cœur du projet se veut scientifique, culturel et ludique.

La construction de ce complexe a constitué l'opération d'équipement la plus importante de la CCSR durant la période sous revue. La CCSR a été maître d'ouvrage pour l'ensemble des travaux, agissant via une convention de délégation de maîtrise d'ouvrage pour le compte de la commune de Prémanon.

Une première étude d'opportunité sur la construction de l'espace au Fort des Rousses a été conduite au cours des années 2006 et 2007 conduisant à l'abandon du projet sur ce site. Elle a été suivie d'une étude en 2011 complétée par le choix d'un assistant maître d'ouvrage en mai 2011. Le marché de maîtrise d'œuvre a été attribué en mai 2012. La période de travaux a couvert les exercices sous revue et l'équipement a ouvert partiellement au public dès le début d'année 2017, la date d'achèvement des travaux étant le 22 mai 2018.

4.1 Le coût et le suivi de l'opération

4.1.1 Le suivi technique de l'opération et la gouvernance du projet

La CCSR a fait le choix, dès le départ, de constituer plusieurs instances de suivi du projet.

Un comité de pilotage réunissant l'ensemble des partenaires a été créé ainsi qu'un comité technique, plus restreint, chargé de suivre au plus près la progression de l'opération. Ce dernier est composé de trois commissions thématiques : modalités de gestion, service pédagogique et communication.

Les commissions ainsi que le comité de pilotage se sont réunis à plusieurs reprises durant la période de projet et de réalisation de l'équipement. Les commissions ont eu à traiter de nombreuses questions que ce soit sur des problématiques de travaux supplémentaires, de gestion de l'équipement (restaurant particulièrement) ou pour assurer le suivi de la fréquentation une fois l'équipement ouvert et en tirer les enseignements. Leurs travaux et discussions ont permis de préparer les décisions de l'assemblée communautaire.

Une commission « Espace des mondes polaires » continue à se réunir régulièrement.

Plus spécifique à la partie musée, un comité scientifique et de programmation a été installé, réunissant des personnalités scientifiques et culturelles afin d'éclairer les choix de la communauté de communes sur l'exposition permanente, la programmation annuelle, la validation des contenus.

La chambre note la qualité du suivi mis en place avec un reporting régulier, tant en phase travaux que depuis l'ouverture au public, qui permet aux élus communautaires de disposer d'informations claires.

4.1.2 Le suivi financier

Le suivi financier de l'opération a fait l'objet d'informations régulières du conseil communautaire, formalisées dans deux délibérations en 2014 et 2019.

Une première délibération est intervenue le 9 juillet 2014, faisant suite à l'attribution des marchés de travaux en juin 2014. Elle présente le plan de financement de l'opération à cette date qui s'établit à un coût global de 11 452 301,02 € HT avec des recettes évaluées à 7 961 220,48 €. La délibération fait état d'une participation de la CCSR d'un montant de 2 526 796,80 € HT, alors que 3 491 080 € étaient nécessaires pour équilibrer les dépenses et recettes présentées.

Le projet d'établissement publié en février 2016 reprend les coûts indiqués dans la délibération du 9 juillet 2014 et fait état d'un coût global de 9 M€ HT (non compris le bistrot polaire pour 1 M€ HT et les travaux pour le compte de la commune de Prémanon de 1,4 M€ HT) avec une participation de la CCSR de 2 526 796,80 € HT.

Une seconde délibération a été votée par le conseil communautaire le 18 décembre 2019. Elle acte l'état final des dépenses et recettes de l'opération. Cette délibération présente un montant global de dépenses de 14 918 275,05 € TTC équilibré par des recettes extérieures de 10 360 284,41 € et une participation de la communauté de communes de 4 557 990,64 €.

4.1.3 Une participation communautaire en forte hausse

Lors du précédent contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes, la chambre avait noté que le coût global du projet avait fortement évolué entre sa conception, le premier plan de financement et la passation des marchés de travaux en juin 2014.

Lors de l'élaboration du projet en février 2011, le coût de l'équipement s'établissait à environ 7 M€ HT pour une participation de la CCSR limitée à 1 790 000 € HT¹⁰.

Tel que présenté dans la délibération du 18 décembre 2019, le bilan financier final de l'opération s'établit comme suit :

Tableau n° 34 : Bilan financier de l'opération

<i>Nature des dépenses-recettes</i>	<i>Montant (€)</i>
<i>Total de l'opération TTC</i>	14 918 275,05
<i>Participation de l'Etat au titre de la TVA et du FCTVA</i>	- 2 076 668,27

¹⁰ Chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté, communauté de communes de la station des Rousses, rapport d'observations définitives du 1^{er} décembre 2015.

<i>Remboursement de la partie sous mandat par la commune de Prémanon TTC</i>	- 1 740 613,13
<i>Total de l'opération HT</i>	11 100 993,65
<i>Subventions perçues</i>	6 267 029,23
<i>Cession et mécénat</i>	275 973,78
<i>Total des recettes extérieures</i>	6 543 003,01
<i>Participation CCSR</i>	4 557 990,64
<i>Autofinancement CCSR</i>	737 990,64
<i>Emprunts</i>	3 820 000,00

Source : délibération du 18 décembre 2019 du conseil communautaire précitée

Le coût global de l'opération a donc augmenté de 10,7 %¹¹ entre le plan de financement établi à l'issue de l'appel d'offre des travaux en juillet 2014 et le plan de financement final présenté aux élus en décembre 2019. Cette évolution reste modérée au regard de la dimension du projet.

Les recettes extérieures attendues ont été évaluées précisément puisqu'elles s'établissent, hors remboursement de la convention de mandat, à 6 543 003,01 €, presque à l'identique de celles présentées dans le plan de financement en juillet 2014. Le taux de financement extérieur sur l'opération est donc de 59 %. La chambre constate un niveau de subvention élevé obtenu par la CCSR sur cette opération.

Dans la délibération du 18 décembre 2019, la CCSR constate que l'évolution du coût de l'opération est particulièrement le fait des dépenses de « frais d'ouverture » pour un montant de 948 432,74 € TTC et estime que, dès lors, le prévisionnel a été bien suivi puisque le dépassement, hors ces frais, est de 230 000 € TTC soit 1,6 % du montant total.

Les « frais d'ouverture » correspondent, d'après la délibération, à une dépense de mise en fonctionnement de la structure, c'est-à-dire d'achats d'équipements intérieurs qui n'étaient pas prévus au départ.

La chambre constate que de telles dépenses, indispensables au fonctionnement normal de l'équipement, auraient dû être envisagées dès le lancement de l'opération, ce qui aurait permis de prétendre à bénéficier de financements extérieurs.

La conséquence de la hausse du coût global sans augmentation des subventions est une participation de la CCSR qui a augmenté de 30,6 %¹² entre le plan de financement prévisionnel de juillet 2014 et l'état final de décembre 2019.

¹¹ Coût des travaux constaté dans la délibération du 18 décembre 2019 : 11 100 993,65 € HT ; coût estimatif des travaux suite à l'ouverture des plis (2014) : 11 452 301,02 € HT desquels il faut déduire les travaux pour le compte de la commune de Prémanon (1 425 811,48 € HT), soit 10 026 489,54 € HT (soit 10,7 % de hausse).

¹² Le montant retenu pour calculer l'évolution du coût à la charge de la CCSR est de 3 491 275,10 € résultat de la différence des recettes et des dépenses exposées dans la délibération du 9 juillet 2014.

Cette forte hausse de la contribution de la CCSR au projet, bien supérieure à la participation initiale envisagée en 2011, a nécessité un recours plus important à l'emprunt qui va affecter durablement les finances de la CCSR.

4.2 Un coût financier durablement contraignant

Lors de la prise de décision de réaliser l'EMP, la communauté de communes s'est basée sur différentes études dont deux avaient pour objectif d'évaluer le coût de fonctionnement de l'équipement et son impact sur le budget communautaire.

L'étude réalisée en 2011 a établi un premier budget prévisionnel de fonctionnement de l'équipement. Les éléments de cette étude ont été repris et affinés par un second cabinet missionné par la communauté de communes pour réaliser une analyse économique afin de définir le mode de gestion de l'EMP.

4.2.1 Des objectifs de fréquentation difficiles à tenir

L'analyse a été rendue en juillet 2013. Elle se base sur deux hypothèses de fréquentation :

Tableau n° 35 : Hypothèses de fréquentation de l'EMP

<i>Fréquentation (nombre)</i>	<i>Hypothèse basse</i>	<i>Hypothèse haute</i>
<i>Musée</i>	26 159	40 323
<i>Patinoire</i>	14 741	17 492
<i>Musée + patinoire</i>	9 709	12 957
<i>Total</i>	50 609	70 772

Source : données de l'étude 2011 repris dans l'étude du second cabinet en juillet 2013

La fréquentation en 2008 des anciens équipements était de 18 500 personnes pour le musée et 16 000 pour la patinoire. Le projet d'EMP a donc été élaboré à partir d'un modèle économique qui prévoit une augmentation de 50 à 100 % de la fréquentation selon l'hypothèse choisie.

Les différents équipements de l'EMP ont ouvert au public début 2017 : le 18 janvier pour la patinoire, le 18 février pour le musée et le 18 mars pour la boutique.

Les chiffres de fréquentation des quatre premières années sont les suivants¹³ :

Tableau n° 36 : Fréquentation de l'EMP

	2017	2018	2019	2020
<i>Musée</i>	29 500	36 286	33 975	25 291
<i>Patinoire</i>	19 598	21 559	22 368	21 820
<i>Total</i>	49 098	57 845	56 343	47 111

Source : données fournies par la CCSR

Après un démarrage encourageant, la fréquentation globale de l'EMP est plutôt stable sur les exercices 2018 et 2019. La fréquentation 2020 a été par ailleurs impactée par les périodes de fermeture imposées par la crise sanitaire.

Les résultats constatés situent cette fréquentation dans une hypothèse moyenne par rapport aux deux hypothèses formulées dans les études initiales. Il est néanmoins important de souligner que le compte rendu de la commission du 4 décembre 2019 précise que la fréquentation lors des journées du patrimoine a été comptabilisée à compter de l'année 2019 (entrées gratuites). D'après les chiffres de fréquentation fournis par période par la CCSR, cela correspond à environ 400 entrées qui n'avaient pas été prises en compte les exercices précédents.

Les problèmes techniques qui ont concerné la patinoire dès le départ (problème de condensation) ont également entraîné des périodes de fermeture préjudiciables pour la fréquentation de cet équipement.

4.2.2 Des coûts de fonctionnement plutôt maîtrisés

L'étude de 2013 établit très précisément les charges de fonctionnement de la future structure avec, pour certaines d'entre elles, des variations selon les hypothèses de fréquentation :

Tableau n° 37 : Estimation des charges de l'EMP

<i>en € HT</i>	Hypothèse basse – 50 000 visiteurs	Hypothèse haute – 70 000 visiteurs
<i>Fournitures</i>	12 250	15 500

¹³ Les données de fréquentation portent sur la période début décembre année n-1 – fin novembre année n.

<i>en € HT</i>	Hypothèse basse – 50 000 visiteurs	Hypothèse haute – 70 000 visiteurs
<i>Energie</i>	80 072	80 072
<i>Consommation d'eau</i>	6 500	6 500
<i>Locations diverses</i>	5 000	5 000
<i>Achat pour revente</i>	35 868	53 279
<i>Dépenses d'entretien et de maintenance</i>	97 500	97 500
<i>Assurance</i>	12 000	12 000
<i>Honoraires divers</i>	5 000	5 000
<i>Expositions animations</i>	50 000	50 000
<i>Communication</i>	30 000	30 000
<i>Impôts et taxes</i>	5 000	5 000
<i>Autres charges</i>	2 000	2 000
<i>Total charges à caractère général</i>	341 190	361 851
<i>Charges de personnel</i>	323 400	323 400
<i>Total HT</i>	664 590	685 251
<i>Total TTC¹⁴</i>	722 254	743 565

Source : analyse économique – juillet 2013

Telles qu'évaluées, les charges de fonctionnement de l'équipement EMP sont très peu soumises au facteur fréquentation et constituées essentiellement de charges de structure incompressibles.

La chambre a examiné les dépenses de fonctionnement équivalentes constatées aux comptes administratifs de la communauté de communes. Il convient de préciser que le budget prévisionnel établi par le second cabinet est un budget hors taxe alors que le budget annexe de l'EMP n'est assujéti à la TVA que pour une partie seulement de ses dépenses (celles relatives à la boutique et au bistrot polaire).

Tableau n° 38 : Dépenses de fonctionnement de l'EMP (chapitres 011 et 012)

<i>Dépenses</i>	Exercice 2018	Exercice 2019	Exercice 2020
<i>Charges à caractère général¹⁵</i>	440 991	438 760	358 311

¹⁴ Le taux de TVA retenu est le taux en vigueur (20 %). Il n'est pas appliqué sur les achats boutique, les assurances et les impôts à des fins de comparaison avec le budget annexe partiellement assujéti.

¹⁵ Le montant du chapitre 011 est retraité du compte « variation de stocks de marchandises ». Seul le solde déficitaire de ce compte, qui comporte également une inscription en recettes de fonctionnement, est intégré dans les dépenses du chapitre 011.

<i>Dépenses</i>	Exercice 2018	Exercice 2019	Exercice 2020
<i>Charges de personnel</i>	312 259	334 142	346 794
<i>Total dépenses de gestion des services</i>	753 250	772 903	705 125

Source : comptes administratifs du BA EMP de la CCSR 2018, 2019 et 2020

L'exercice 2020 est atypique car, du fait de la fermeture des infrastructures pour cause de crise sanitaire, le montant des dépenses a été inférieur à celui constaté les autres années. La baisse a concerné essentiellement les postes de dépenses relatifs aux expositions, animations, spectacles et communication ainsi que les charges de nettoyage des locaux.

Le montant des dépenses 2020 illustre cependant bien la forte rigidité des charges de fonctionnement qui n'ont diminué que de 8,8 % malgré une période de fermeture des équipements imposée par la crise sanitaire.

Le niveau de dépenses de gestion constaté pour l'EMP est globalement conforme avec le prévisionnel projeté par le cabinet d'étude même s'il se situe plutôt dans le cadre de l'hypothèse haute (le budget annexe intègre les charges du bistrot polaire, ce qui n'est pas le cas de l'hypothèse étudiée en 2013).

Bien qu'il soit difficile de ventiler les dépenses à caractère général selon la même répartition que le cabinet d'étude, une analyse plus détaillée permet d'identifier un poste de dépenses responsable du niveau un peu plus élevé des charges constatées dans les comptes administratifs. Il s'agit du compte « énergie-électricité » qui s'élève sur les trois exercices à environ 120 000 € alors qu'il était estimé à 96 000 € TTC dans l'étude.

La communauté de communes est consciente de cette charge d'autant plus élevée que le choix de construction s'est porté sur une structure bioclimatique qui devait favoriser l'autonomie énergétique du bâtiment. La CCSR a décidé, lors de la commission du 3 juin 2019, de confier une étude sur ce point à un cabinet spécialisé qui a rendu plusieurs notes sur le fonctionnement de l'installation.

La CCSR a par ailleurs dernièrement décidé d'adhérer au service de conseil en énergie du syndicat intercommunal d'équipements, d'énergies et de e-communication du Jura (SIDECE) qui doit réaliser une étude énergétique.

La chambre constate une certaine maîtrise des charges de fonctionnement de l'EMP qui sont globalement conformes à l'évaluation qui a précédé le projet. La CCSR recherche en permanence des sources d'économie, particulièrement sur ses charges énergétiques. Il n'existe cependant que peu de marges de manœuvre sur les dépenses.

4.2.3 Des recettes en-deçà du niveau attendu

L'étude a défini un niveau de recettes selon les deux hypothèses de fréquentation :

Tableau n° 39 : Estimation des recettes de l'EMP

<i>en € HT</i>	Hypothèse basse – 50 000 visiteurs	Hypothèse haute – 70 000 visiteurs
<i>Billetterie</i>	283 725	401 603
<i>Boutique</i>	76 735	113 558
<i>Mécénat et partenariat</i>	5 000	10 000
<i>Autres</i>	36 482	50 104
<i>Total recettes</i>	401 942	575 265
<i>TVA sur recettes hors boutique et mécénat¹⁶</i>	35 953	50 194
<i>Location bistrot et charges</i>	23 000	23 000
<i>Total</i>	460 895	648 459

Source : analyse économique du cabinet d'étude – juillet 2013

Contrairement aux dépenses et fort logiquement, le niveau des recettes varie fortement selon les hypothèses de fréquentation. L'équilibre économique du projet d'EMP repose donc presque intégralement sur le niveau de fréquentation de l'équipement.

¹⁶ L'étude du cabinet a été réalisée sur la base d'une délégation de service public dont les recettes prévues sont assujetties à la TVA. Pour ce qui concerne le BA de l'EMP, seules les recettes de la boutique et celles issues de la location du restaurant y sont assujetties et apparaissent donc hors taxe dans le compte administratif. À des fins de comparaison, un montant de TVA a été appliqué sur les recettes de billetterie (en distinguant les entrées musée 5.5 % et patinoire 20 %) et de location de patins.

Les comptes administratifs du budget annexe de l'EMP pour les exercices 2018 à 2020 font apparaître les recettes suivantes :

Tableau n° 40 : Recettes de fonctionnement de l'EMP

<i>Recettes</i>	Exercice 2018	Exercice 2019	Exercice 2020
<i>Billetterie</i>	287 411	286 195	222 495
<i>Boutique</i>	118 014	104 113	96 939
<i>Mécénat</i>	0	5 000	5 000
<i>Locations diverses</i>	38 219	50 379	48 464
<i>Remboursement frais</i>	982	391	0
<i>Locations salles</i>	1 365	1 170	90
<i>Location bistrot et charges</i>	18 670	19 560	13 146
Total intermédiaire	464 661	466 808	386 134
<i>Variation de stock¹⁷</i>	30 447		53
<i>Autres¹⁸</i>	7 300	17 564	8 265
<i>Location matériel bistrot</i>	11 772	11 772	11 412
<i>Participations¹⁹</i>	22 796	22 800	42 917
Total recettes	536 976	518 944	448 781

Source : comptes administratifs du BA EMP de la CCSR 2018, 2019 et 2020

L'étude de 2013 intégrait une recette de mécénat mais pas de participation des communes du groupement ou du groupement lui-même. Deux recettes concernent ces participations : la commune de Prémanon s'est engagée par délibération du 4 décembre 2017 à verser chaque année une subvention représentant 10 % du déficit de l'équipement avec un plafond de 15 000 € et le budget principal reverse au budget annexe le montant du coût du point info tourisme de Prémanon, soit 7 800 € par an (article 4 de l'annexe n° 1 à la convention d'objectifs CCSR/SOGESTAR).

Par ailleurs, au moment de l'étude, il était question de louer les murs du restaurant nus. Or, devant la difficulté pour trouver des candidats à l'exploitation du bistrot, la communauté a décidé de réaliser l'investissement notamment dans la cuisine. Elle applique donc, par avenant au bail du restaurant, un loyer sur le matériel mis à disposition.

Enfin, l'EMP assure, pour le compte de la SOGESTAR, la commercialisation de produits et perçoit une commission de 10 % sur le chiffre d'affaires.

¹⁷ Le solde des variations de stock n'apparaît pas en 2019 car il est négatif et ne constitue donc pas une recette. Il est intégré, pour cet exercice, aux dépenses du chapitre 011 (cf. note de bas de page n°19)

¹⁸ Comprend les commissions (commission sur produits vendus pour le compte de la SOGESTAR), le FCTVA, d'autres prestations de service.

¹⁹ Comprend la participation de la commune de Prémanon au déficit d'exploitation (maximum 15 000 €) et la participation du budget principal CCSR pour le fonctionnement du point info tourisme (7 800 € en 2018 et 2019, mais 27 917 € en 2020).

C'est donc le total intermédiaire qu'il convient de comparer avec le prévisionnel défini par le cabinet d'étude.

Le montant des recettes réalisées sur les exercices 2018 et 2019 (l'exercice 2020 est atypique du fait des fermetures) est donc sensiblement plus faible qu'attendu au départ. Les tarifs proposés par la communauté de communes sont à quelques nuances près les mêmes que ceux ayant servi de base à l'étude prévisionnelle.

Les résultats de la boutique sont supérieurs aux prévisions. Le manque à gagner est lié essentiellement à la billetterie : le nombre d'entrées se situe dans la moyenne des hypothèses de départ et, surtout, le panier moyen par entrée est beaucoup plus faible que celui envisagé. Cette situation est due, pour une petite partie, aux gratuités non évaluées dans l'étude et qui ont représenté, selon les années, entre 3 et 7 % des entrées.

L'enjeu pour la communauté de communes est donc d'augmenter la fréquentation de l'Espace des mondes polaires, fréquentation dont il a été noté qu'elle connaissait une lente érosion depuis l'ouverture.

Les différents comptes rendus de la commission EMP montrent la volonté des élus de rechercher et de tester diverses solutions pour attirer un public plus nombreux : plan de communication, adaptation des horaires aux souhaits des usagers. La mise en œuvre de ces actions n'a pas permis, jusqu'à présent, d'obtenir le résultat escompté.

4.2.4 Un déficit structurel qui affecte fortement les comptes de la CCSR

4.2.4.1 Un déficit d'exploitation récurrent depuis l'origine et supérieur aux prévisions

Avec des dépenses de fonctionnement se situant dans la partie haute des hypothèses de départ et des recettes inférieures aux prévisions, les résultats des premières années de fonctionnement sont moins bons que l'analyse économique de 2013 ne le prévoyait.

Selon les deux hypothèses de fréquentation exposées au point 4.2.1 du présent rapport, le déficit envisagé pour la structure est le suivant, sur la base des tableaux de dépenses et recettes prévisionnelles n°37 et 39 (cf supra) :

Hypothèse basse : 261 359 € ;

Hypothèse haute : 95 106 €.

Les résultats des trois premiers exercices apparaissent ainsi aux comptes administratifs :

Tableau n° 41 : Résultat d'exploitation de l'EMP²⁰

	2018	2019	2020
<i>Dépenses d'exploitation</i>	753 250	772 903	705 125
<i>Recettes d'exploitation intermédiaires</i>	464 661	466 808	386 134
<i>Résultat intermédiaire</i>	- 288 589	- 306 095	- 318 991
<i>Recettes d'exploitation totales</i>	536 976	518 944	448 781
<i>Résultat</i>	- 216 274	- 253 959	- 256 344

Source : comptes administratifs du BA EMP de la CCSR 2018, 2019 et 2020

La baisse des dépenses constatée sur l'exercice 2020 du fait des périodes de fermeture liées à la situation sanitaire a compensé la perte de recettes et l'exercice 2020 est conforme, sur son résultat, aux deux exercices précédents.

La communauté a fait le choix de retenir chaque année une hypothèse de déficit de 150 000 €. Ce choix a notamment été exprimé dans le document « présentation des finances de la CCSR », daté du 10 juillet 2020, qui propose une prospective 2020-2024.

Chaque année, la communauté produit un certificat administratif présentant un déficit de fonctionnement de l'exercice supérieur à cette hypothèse, afin de permettre le règlement de la contribution de la commune de Prémanon. Bien que basé sur des hypothèses de calcul différentes de celles présentées ci-dessus, les certificats administratifs 2018 et 2019 font état d'un déficit d'exploitation sensiblement identique, respectivement de 204 449,79 € et 221 522,44 €.

La chambre en conclut que dans ses prévisions budgétaires 2018 et 2019, comme dans les documents communiqués aux élus du conseil communautaire en juillet 2020, la communauté de communes a sous-estimé le déficit attendu de l'espace des mondes polaires.

4.2.4.2 Un déficit global important qui impacte les comptes de la CCSR pour les années futures

Le déficit de l'EMP ne se réduit pas au seul déficit d'exploitation puisque ce dernier ne prend pas en compte la charge de la dette ou les besoins d'autofinancement.

²⁰ Il convient, conformément aux explications données dans les commentaires du tableau 41 (recettes) de comparer le résultat prévisionnel au résultat intermédiaire.

La dépense qu'a dû supporter le budget principal de la CCSR sur les exercices 2018 à 2020 et qu'il devra prendre en charge à l'avenir est donc beaucoup plus élevée :

Tableau n° 42 : Déficit global de l'EMP et participation du budget principal

	2018	2019	2020
<i>Résultat d'exploitation (a)</i>	- 216 274	- 253 959	- 256 344
<i>Solde des dépenses et recettes non récurrentes ²¹ (b)</i>	17 481	- 32 098	51 766
<i>Charges financières (c)</i>	56 240	52 469	45 916
<i>Résultat de fonctionnement sans participation BP (a+b-c)</i>	- 142 553	- 338 526	- 250 494
<i>Remboursement du capital de la dette (d)</i>	178 980	180 983	194 242
<i>Total (a+b-c-d)</i>	- 321 533	- 519 509	- 444 736
<i>Participation du budget principal</i>	550 000	645 000	480 000

Source : comptes administratifs du BA EMP de la CCSR 2018, 2019 et 2020

Hors autre besoin de la section d'investissement, la charge, pour le budget principal de la communauté de communes, va s'établir durablement entre 500 000 € et 600 000 €.

À titre d'illustration, la CCSR a voté le budget primitif 2021 du budget annexe EMP ; malgré des dépenses réelles de fonctionnement votées en baisse de 12,7 %, la perte de recettes envisagées (66 % de baisse sur le chapitre 70), nécessite, pour équilibrer le budget, une participation du budget principal à hauteur de 682 000 €.

4.2.4.3 L'absence de marges de manœuvre et une contrainte peu maîtrisable

L'analyse du modèle économique de l'EMP montre une très forte dépendance au paramètre de la fréquentation. Les charges de fonctionnement de la structure sont rigides et ne varient que faiblement en fonction du nombre de visiteurs alors que les recettes, au contraire, en sont dépendantes.

Malgré une baisse de 16,39 % du nombre de visiteurs en 2020 du fait des périodes de fermeture, l'exercice budgétaire n'a pas montré une hausse du déficit d'exploitation. Cette situation est cependant exceptionnelle et donc non significative puisque ces longues périodes

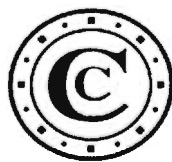
²¹ En recettes le compte 013 hors variation de stock, le compte 7588, le compte 77 (notamment les recettes perçus d'assurance suite à sinistre), ainsi que des subventions versées au compte 7477 (solde d'un programme interreg) et en dépenses le compte 67 (notamment le remboursement d'assurance à la commune de Prémanon suite à un sinistre).

de fermeture ont permis de limiter les charges d'entretien des locaux et de ne pas engager les dépenses prévues sur les manifestations et animations.

Les résultats des exercices 2018 et 2019 montrent au contraire que la hausse des charges régulières (charges de personnel notamment), si elle n'est pas compensée par une augmentation de la fréquentation, va systématiquement aggraver le déficit d'exploitation.

De même, toute perte de recettes liée à une baisse de fréquentation (hors situation exceptionnelle de fermeture comme en 2020) affectera le résultat de l'EMP. Ce sera notamment le cas en 2021 avec la recette provenant de la location du bistrot polaire puisque cette dernière a été revue à la baisse (passant d'un objectif de loyer mensuel initial de 2 000 € HT à un loyer de 1 000 € TTC).

La chambre constate que l'absence de marges de manœuvre sur les dépenses ne permet pas à la communauté de communes d'équilibrer les comptes de l'EMP et que la difficile maîtrise de la fréquentation, qui dépend essentiellement de facteurs externes, fait courir un risque de dérapage du déficit de l'EMP.



Les publications de la chambre régionale des comptes
Bourgogne-Franche-Comté
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-bourgogne-franche-comte

Chambre régionale des comptes

Bourgogne-Franche-Comté

28-30 rue Pasteur – CS 71199 – 21011 DIJON Cedex

bourgognefranchecomte@crtc.ccomptes.fr