



Lyon, le 15 mars 2017

La présidente

N° D171008

Recommandée avec A.R.

Réf. : ma lettre n° D164702 du 14 décembre 2016

P.J. : 1

Monsieur le Président-directeur général,

Par lettre citée en référence, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la société d'économie mixte SAGEST Tignes développement pour les exercices portant du 1^{er} octobre 2007 au 30 septembre 2015. Celui-ci a également été communiqué, pour ce qui les concerne, à vos prédécesseurs.

A l'issue du délai d'un mois fixé par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous notifie à nouveau ce rapport, accompagné de votre réponse écrite.

En application du même article, vous avez l'obligation de communiquer le rapport d'observations de la chambre, auquel doit être jointe votre réponse écrite, à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Ce rapport devenant publiable et communicable dès cette réunion à toute personne qui en ferait la demande, conformément aux dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, je vous serais obligée de me faire connaître à quelle date ladite réunion aura lieu et de me communiquer, en temps utile, copie de son ordre du jour.

En application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations est, en outre, communiquée au préfet et au directeur départemental des finances publiques de la Savoie.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président-directeur général, l'expression de ma considération la plus distinguée.

Monsieur Jean-Christophe VITALE

Président-directeur général
SAGEST Tignes Développement
Immeuble la Marlière
73320 TIGNES

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET
SA RÉPONSE**

**SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE
SAGEST TIGNES DÉVELOPPEMENT
(département de la Savoie)**

Exercices du 1^{er} octobre 2007 au 30 septembre 2015

Observations définitives
délibérées le 18 octobre 2016

SOMMAIRE

1-	<u>PRESENTATION GENERALE DE LA SEM SAGEST TIGNES DEVELOPPEMENT8</u>
1.1-	<u>L'évolution des missions de la SEM : de l'aménagement à la promotion touristique8</u>
1.1.1-	Une SEM créée pour construire des remontées mécaniques8
1.1.2-	Les missions d'aménagement prévues par les statuts9
1.1.3-	Le cœur de métier de la SEM : les missions touristiques9
1.2-	<u>Actionnariat et participation11</u>
1.2.1-	Actionnariat.....11
1.2.2-	Participation12
2-	<u>GOVERNANCE DE LA SEM ET RELATIONS AVEC LA COMMUNE ET LA STGM.....12</u>
2.1-	<u>Les organes de la SEM12</u>
2.1.1-	Un conseil d'administration effacé12
2.1.2-	Une assemblée générale réunie au minimum légal13
2.1.3-	Une direction générale qui concentre les pouvoirs13
2.2-	<u>Les relations entre la commune et la SEM14</u>
2.2.1-	La SEM, « bras armé touristique » de la commune14
2.2.2-	La porosité financière entre la SEM et la commune15
2.2.3-	La dépendance en matière d'achats d'équipements16
2.3-	<u>Les relations entre la SEM et la STGM.....17</u>
2.3.1-	Un actionnariat croisé17
2.3.2-	Des positionnements complémentaires encadrés par des relations contractuelles 17
3-	<u>LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....19</u>
3.1-	<u>Une masse salariale non maîtrisée.....19</u>
3.1.1-	Un effet volume positif dû au développement de nouvelles activités.....20
3.1.2-	Une politique de rémunération sans rapport avec la performance de la SEM20
3.2-	<u>Les modalités de rémunération de la direction21</u>
4-	<u>LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE22</u>
4.1-	<u>Une information comptable et financière à parfaire22</u>
4.1.1-	Une comptabilité analytique à repenser22
4.1.2-	Des comptes rendus annuels au concédant ne répondnt pas aux exigences réglementaires22
4.1.3-	La tenue de trois comptabilités distinctes22
4.2-	<u>La gestion comptable et le contrôle des deux délégations de service public gérées en régies intéressées23</u>
4.2.1-	Des recettes et dépenses intégrées en comptabilité publique23
4.2.2-	...sans pièces justificatives24
5-	<u>LA SITUATION FINANCIERE DE LA SEM.....25</u>
5.1-	<u>Le compte de résultat25</u>
5.1.1-	Une forte dépendance par rapport à la commune.....25
5.1.2-	Une profitabilité dégradée.....26
5.1.3-	Un résultat net piloté26
5.2-	<u>Le bilan27</u>
5.2.1-	Un fonds de roulement excessif : contraction des immobilisations et subsistances de réserves importantes27
5.2.2-	Un besoin en fonds de roulement insignifiant et une trésorerie importante.....29

6-	<u>LES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC ET CONVENTIONS DE REGIES INTERESSEES</u>	<u>30</u>
6.1-	Des délégations de service public excessivement longues.....	30
6.2-	Les DSP en régies intéressées des parkings et du Lagon.....	31
6.2.1-	La régie intéressée du Lagon : consistance, modalités de renouvellement et équilibre économique.....	31
6.2.2-	La régie intéressée des parkings : consistance, modalités de renouvellement et équilibre économique.....	37
6.3-	Les délégations de service public « accueil, information, promotion, animation » et « gestion des infrastructures sportives, culturelles et de loisirs ».....	41
6.3.1-	Historique et consistance de ces deux délégations de service public.....	42
6.3.2-	Des DSP contenant des clauses irrégulières et émaillées d'avenants modifiant l'objet de la délégation.....	43
6.3.3-	Un fonctionnement qui ne relève pas d'une délégation de service public	45
6.3.4-	Une procédure d'unification des DSP stoppée	46
6.4-	La réflexion sur les missions de la SEM et ses relations avec la commune	49
6.4.1-	Les modalités de gestion des missions confiées à la SEM : sortir les activités relevant de l'office du tourisme du champ de la DSP.....	49
6.4.2-	Assurer l'équilibre économique de la SEM par des financements réguliers.....	50

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes a examiné la gestion de la société d'économie mixte communale SAGEST, parallèlement à l'examen de la gestion de la commune de Tignes et de la régie des pistes qui font l'objet de rapports distincts.

La SAGEST a été créée en 1988, à l'initiative conjointe de la commune de Tignes et de la Société des Téléphériques de la Grande Motte (STGM), afin de construire, pour le compte de la commune, les remontées mécaniques qui devaient être exploitées en affermage par la STGM. Le contrat d'affermage ayant rapidement évolué vers une concession, la SAGEST a perdu son objet social jusqu'à ce que des missions ponctuelles de rénovation de logements lui soient confiées.

En 1999, la commune a dissout l'office du tourisme, mis un terme aux actions du club des sports en matière d'animation touristique et confié, par délégation de service public, ces missions à la SEM SAGEST rebaptisée « Tignes Développement ». Conçue dès lors comme un « guichet unique » pour les touristes et les tour-opérateurs au service de la promotion touristique, elle a été l'instrument municipal qui a porté la stratégie de diversification et d'animation de la station pour répondre aux enjeux de la fréquentation touristique et aux aléas climatiques. Elle est aujourd'hui attributaire de quatre délégations de service public (« accueil, information, promotion, commercialisation et animation touristique » et « gestion des installations sportives, culturelles et de loisirs ») dont deux sont gérées en régies intéressées (les parkings et le centre aquatique et de bien-être du Lagon).

Le pouvoir décisionnel au sein de la SEM est concentré entre les mains du président directeur général, également maire de la commune. Cela entretient paradoxalement une situation où la commune n'exerce que très partiellement le contrôle des missions déléguées à la SEM. Les comptes rendus annuels d'activité au concédant sont lacunaires et peu exploitables et ce n'est que très récemment que la commune a exigé de son délégataire qu'il rende compte de ses multiples gestions.

D'avantage qu'un délégataire de service public, la SEM est considérée comme un sous-traitant para-communal auquel la commune délègue des missions, de manière automatique pour des durées excessives et à la suite de mises en concurrence essentiellement formelles. Les missions de la SEM se sont ainsi continuellement étendues, agrégeant diverses activités, parfois disparates, sans cohérence évidente entre elles et qui étaient, pour certaines, clairement détachables de l'objet initial des conventions de délégation. Ces dernières ont été intégrées dans le périmètre des contrats par voie d'avenants successifs qui en ont irrégulièrement modifié l'objet, l'étendue et l'équilibre général. Cette pratique fusionnelle entre la commune et la SEM a eu pour effet d'écarter des candidats potentiellement plus qualifiés pour l'accomplissement de missions qui auraient pu faire l'objet de procédures distinctes.

Cette intégration opérationnelle débouche sur une porosité financière entre la commune et Tignes développement. La gestion de la SEM se caractérise en effet par une dérive de ses charges, dont la masse salariale en augmentation de plus de 40 % depuis 2007, notamment en raison de primes particulièrement généreuses non justifiées par les performances de la société. Cela s'est traduit par un déficit structurel croissant (plus de 6 M€ hors subventions en 2015), comblé chaque année par une subvention d'équilibre irrégulièrement versée par la commune.

La chambre constate dès lors, que la SEM ne supporte aucun risque d'exploitation et ne saurait être regardée à ce jour comme exploitant à ses risques et périls. Les prestations que lui confie la commune sont en effet susceptibles d'être qualifiées de marché public.

Si la SEM et la commune ont entamé, fin 2015, une réflexion pour redéfinir tant le périmètre et le contenu des missions déléguées que leur mode de gestion et de financement, l'équilibre économique de ses missions ne sera assuré qu'au prix d'importantes mesures d'économie et d'une refonte générale de la stratégie.

Il importera notamment pour la SEM, s'agissant des activités industrielles et commerciales, de mettre fin à sa dépendance aux subventions communales qui ne peuvent réglementairement être que la contrepartie, dûment évaluée, des contraintes de service public imposées par le délégant.

Cette organisation qui a pour avantage d'impliquer l'ensemble des acteurs économiques dans la gouvernance de la station apparaît à la chambre juridiquement fragile et financièrement peu efficiente.

RECOMMANDATIONS

Recommandations à la SEM

- 1 – Adopter des mesures d'économie afin de rétablir l'équilibre économique de la SEM.
- 2 – Revoir le contenu des comptes -rendus annuels d'activité au délégant afin de satisfaire aux exigences de l'article R. 1411-7 du CGCT.
- 3 – Transmettre à la commune les pièces justificatives à l'appui des dépenses et recettes réalisées en qualité de régisseur intéressé afin de permettre un contrôle de ces opérations par la commune avant leur intégration en comptabilité publique.

Recommandations à la commune

- 1 – Identifier précisément les contraintes de service public imposées par le délégant afin de définir contractuellement avec ce dernier le montant des compensations recevables à ce titre.
- 2 – Faire une étude comparative des modes de gestion préalablement à la mise en concurrence.
- 3 – Exercer le contrôle des activités déléguées à la SEM.
- 4 – Exiger et contrôler les justifications des recettes et dépenses effectuées par les régisseurs intéressés avant leur intégration en comptabilité communale.

La chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail 2015, à l'examen de la gestion de la SEM communale SAGEST Tignes Développement pour les exercices 2007-2008 (à compter du 1^{er} octobre) à 2014-2015 (jusqu'au 30 septembre).

Le contrôle a été engagé par lettre en date du 18 mars 2015, adressée à M. Jean-Christophe VITALE, président directeur général de la société d'économie mixte. Ses prédécesseurs sur la période contrôlée ont également été informés : Mme Martine DESCHAMPS et M. Olivier ZARAGOZA, par courrier du 18 mars 2015 également.

Les investigations ont plus particulièrement porté sur les points suivants :

- ♦ la gouvernance de la SEM ;
- ♦ l'analyse de la situation financière ;
- ♦ la gestion des ressources humaines ;
- ♦ la régularité, les conditions de renouvellement et l'équilibre économique des contrats de DSP et conventions de régies intéressées.

Ce contrôle s'inscrit dans le cadre d'un suivi des recommandations émises par le rapport public annuel 2011 de la Cour des comptes dans son insertion relative à la gestion du domaine skiable en Rhône-Alpes. Cela a conduit la chambre à ouvrir parallèlement le contrôle de la régie des pistes et celui de la commune de Tignes pour disposer d'une analyse complète de l'exploitation du domaine skiable.

L'entretien préalable facultatif, prévu à l'article L. 243-2 du code des juridictions financières, s'est tenu le 14 décembre 2015 avec M. Jean-Christophe VITALE et le même jour avec M. Olivier ZARAGOZA. Il s'est tenu le 19 janvier 2016 avec Mme Martine DESCHAMPS.

Lors de sa séance du 2 mars 2016, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 2 mai 2016 à M. Jean-Christophe VITALE, en sa double qualité de président directeur général de la SEM SAGEST et de maire de la commune de Tignes, ainsi que, pour celles les concernant, à M. Olivier ZARAGOZA et Mme Martine DESCHAMPS, anciens PDG de la SEM sur la période et aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites et procédé aux auditions demandées, la chambre, lors de sa séance du 18 octobre 2016, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRESENTATION GENERALE DE LA SEM SAGEST TIGNES DEVELOPPEMENT

1.1- L'évolution des missions de la SEM : de l'aménagement à la promotion touristique

1.1.1- Une SEM créée pour construire des remontées mécaniques

La SAGEST (Société d'Aménagement et de Gestion du Secteur de Tignes) a été créée le 15 janvier 1989 avec pour objet initial « *de procéder à l'étude et à la réalisation du renouvellement des remontées mécaniques existantes et à la construction de remontées mécaniques nouvelles, par voie de concession de travaux publics et de maîtrise d'ouvrage déléguée, ou de tout autre moyen* ».

La convention d'exploitation des remontées mécaniques signée par la commune de Tignes et la Société des téléphériques de la Grande Motte (STGM) le 5 septembre 1988 était en effet initialement une convention d'affermage aux termes de laquelle il revenait à la SEML en

création (future SEM-SAGEST) de construire l'essentiel des remontées mécaniques pour le compte de la commune, laquelle confierait l'exploitation des dites remontées à la STGM en contrepartie d'un loyer.

Cette convention d'affermage attribué à la STGM s'est, au gré d'avenants successifs, transformée en contrat de concession. La SEM SAGEST a ainsi perdu son objet principal et n'a jamais œuvré à la construction ni au renouvellement des remontées mécaniques.

1.1.2- Les missions d'aménagement prévues par les statuts

Sur le territoire de la seule commune de Tignes, la SEM a également pour objet :

- ♦ de procéder à l'étude et à la réalisation par voie de concession ou par d'autres voies, d'opérations d'aménagement et d'équipement de terrains ;
- ♦ de procéder à l'étude et à la réalisation de tous bâtiments ou ouvrages publics, par voie de concession de travaux publics, de maîtrise d'ouvrage déléguée ou de tout autre moyen ;
- ♦ de gérer, par voie de concession, d'affermage ou tout autre moyen, les équipements publics existants ou réalisés par ses soins, dans les cadres évoqués à l'alinéa précédent ainsi que tout service public à caractère industriel ou commercial ;
- ♦ de construire et gérer tout équipement, même ne présentant pas un caractère de service public, mais susceptible de contribuer au développement de la vie économique et sociale des collectivités territoriales concernées et de leurs groupements.

L'objet de la SEM comprend un large volet « aménagement ». Toutefois, le seul projet ayant trait à l'aménagement effectivement mis en œuvre par la SEM concerne le parc immobilier privatif de la station. Une convention de DSP (convention de rénovation) portant sur la réhabilitation de 1 600 logements a en effet été signée entre la SEM et la commune en mars 1997. Cette mission comprenait la réalisation d'études préalables, la maîtrise d'ouvrage de travaux de requalification des espaces publics et de travaux de réhabilitation d'immeubles d'habitation, l'animation d'une politique de classement des hébergements touristiques ainsi qu'une fonction commerciale de mise en location des logements réhabilités. Prolongée par deux avenants, cette convention est arrivée à terme le 31 décembre 2010. Le bilan de cette délégation en sa forme initiale s'est avéré très en-deçà des objectifs initiaux puisque seulement 183 appartements ont été rénovés par la SAGEST dans ce cadre (pour un montant de 3 181 045 €).

La SAGEST a, dès 2004, cessé d'intervenir elle-même et a opté pour une politique de soutien financier aux propriétaires souhaitant rénover leur appartement. En contrepartie de l'aide financière de la SEM, les propriétaires signent une charte dite « partenariat propriétaire » aux termes de laquelle ils cèdent, chaque année pendant un nombre de semaines déterminé, la jouissance de leur appartement à la SEM qui le met en location.

L'objet de la SEM tel que décrit par ses statuts est donc très large et ne correspond pas pour l'essentiel aux missions effectivement réalisées à ce jour.

1.1.3- Le cœur de métier de la SEM : les missions touristiques

Depuis 2000, la SEM exerce l'essentiel de ses activités dans le domaine du tourisme, pour le compte de la commune de Tignes. La plupart de ses missions actuelles lui a été confiée fin 1999 dans le but de regrouper au sein d'une même structure l'ensemble des activités concourant au développement et à l'animation de la station.

Concomitamment l'office du tourisme a été dissout (le 31 décembre 1999) et ses attributions ainsi que les activités du club des sports dédiées aux touristes, ont été transférées à la SEM.

Tableau 1 : Les six missions confiées à la SEM pendant la période sous revue

Missions	Forme	Date de signature	Date initiale de fin de contrat	Renouvellement ou prolongation par voie d'avenant	Date de fin de contrat
Accueil, information des touristes, promotion, commercialisation et animation touristique de la station	DSP (affermage)	24/12/1999	01/01/2010	Renouvelée le 21 décembre 2009, à compter du 1 ^{er} janvier 2010 Puis prolongée en 2015 par voie d'avenant pour une durée d'un an	31/12/2016
Gestion des installations sportives, culturelles et de loisirs	DSP (affermage)	23/09/1999	23/08/2014	Prolongation par voie d'avenant le 12 mars 2012 Puis convention de gestion provisoire	31/12/2016
Réhabilitation de l'immobilier de loisir	Délégation de service public	17/03/1997	31/12/2010	non	
Complexe aquatique et de bien-être « Le Lagon »	DSP (régie intéressée)	31/01/2006	01/06/2010	Renouvelée le 27 mai 2010, à compter du 2 juin 2010	31/05/2021
Exploitation des parcs de stationnement payants	DSP (régie intéressée)	01/10/2000	30/09/2010	Renouvelée le 24 septembre 2010, à compter du 1 ^{er} octobre 2010	30/09/2021
Camping des Brévières	Marché Public de service	23/05/2007	23/05/2008	non	

Trois de ces contrats ont été renouvelés durant la période contrôlée et deux contrats ont été prolongés par voie d'avenant.

A ce jour, les différentes missions de la SEM se déclinent de la manière suivante :

Au titre de la DSP « accueil, information des touristes, promotion, commercialisation et animation touristique de la station » :

- ♦ accueillir et informer les clientèles : à ce titre elle assure la gestion de la Maison de Tignes (office du tourisme) ;
- ♦ communiquer et promouvoir la station : la SEM dispose d'un service communication et assure entre autres l'accueil et l'information des touristes à la Maison de Tignes ;
- ♦ commercialiser les hébergements et prestations de la station : afin de commercialiser les prestations de la station, et en sus du système incitatif « partenariat propriétaires » susmentionné, la SEM assure la gestion de la centrale de réservation de Tignes qui achète des séjours auprès des opérateurs et professionnels de la station et les revend avec marge à la clientèle
- ♦ favoriser la création de chiffre d'affaires auprès des socioprofessionnels de la station (hébergeurs, propriétaires louant des meublés, restaurateurs, loueurs de matériels, écoles de ski, ...).

- ♦ animer les séjours : la stratégie de l'animation de la station repose sur deux piliers : l'événementiel (X Games, concerts, ...) et la promotion des séjours estivaux grâce à la carte Sportignes distribuée gratuitement¹ à toute personne achetant une nuitée à Tignes et permettant l'accès à un grand nombre d'activités². Ce système de gratuité des activités estivales a ainsi entraîné une hausse de fréquentation de la station de près de 40 % en été entre 2008 et 2015.

C'est également à ce titre que la SEM s'est vue confier la gestion du cinéma du Val Claret.

Au titre de la DSP « gestion des installations sportives, culturelles et de loisirs », elle gère et commercialise un certain nombre d'infrastructures de la station dont :

- ♦ le complexe sportif et de congrès Tignespace³ ;
- ♦ une dizaine d'infrastructures sportives et de loisirs dont :
 - la plage des sports : court de tennis, zone d'activités nautiques, chalet de pêche, jeux d'enfants, zone de trampoline, terrains pour jeux de ballons, patinoire naturelle d'hiver ;
 - zone de Lognan avec un stade de football, un stand de tir à l'arc, des terrains de jeux de ballons, un centre équestre d'été ;
 - un accroland ;
 - un bike park ;
 - la zone de loisirs de Boisses ;
 - un stand de neige : stade olympique, slalom parallèle et snow park ;
 - la zone d'escalade du Chevril ;
 - une zone d'activité nautique de la retenue du Chevril ;
 - la zone de loisirs du quartier des Brévières (tennis et volley).

A ces missions viennent s'ajouter :

- ♦ la gestion de l'espace aquatique et bien-être « le Lagon » en qualité de régisseur intéressé pour le compte de la commune ;
- ♦ la gestion des parkings, également en qualité de régisseur intéressé.

La SEM SAGEST Tignes Développement constitue ainsi un des pivots de la station, conçu comme un « guichet unique » pour les touristes et les tour-opérateurs au service de sa promotion. Ses périmètres d'action engendrent une forte interdépendance entre les acteurs : commune, régie des pistes, exploitant des remontées mécaniques et l'ensemble des socio-professionnels de la station.

1.2- Actionnariat et participation

1.2.1- Actionnariat

Le capital social est détenu à 60 % par la commune de Tignes, à 14,99 % par la Caisse des dépôts et consignations, à 9,97 % par la STGM (délégataire de remontées mécaniques), à 7,5 % par le Crédit agricole et à 7,5 % par la Banque de Savoie.

¹ 46 500 cartes Sportignes ont ainsi été distribuées en 2014 dont la quasi-totalité gratuitement.

² Les activités d'été proposées à titre gratuit sont aujourd'hui multiples (base nautique, accroland, plage des sports, trampoline, tir à l'arc et aux armes, multimédias, bikepark, stades, Lagon, mini-golf...) et ont contribué à l'accroissement du dynamisme de la station l'été avec une augmentation de 9,3 % du nombre de nuitées touristiques été entre 2010 et 2014 (327 500 nuitées en 2010 ; 358 100 nuitées en 2014).

³ Ce complexe, construit par la commune pour un montant de 21 M€ comprend 3 500 mètres d'équipements intérieurs (dont une piste d'athlétisme indoor, un mur d'escalade, un plateau multisports, une salle de musculation, une salle de squash) et 1 500 mètres destinés à l'accueil des séminaires d'entreprise.

Les socioprofessionnels de la station sont également représentés via trois associations professionnelles qui détiennent chacune 0,01 % du capital de la SEM : l'association des agents immobiliers de Tignes, l'association des Hôtels de Tignes, l'association des commerçants du Val Claret.

Enfin il existe une actionnaire personne physique, Mme Josette Brosselin, qui détient également 0,01 % du capital.

Aucune distribution de dividendes n'a été effectuée sur la période sous revue.

1.2.2- Participation

La SEM SAGEST Tignes Développement détient 10 % de la Société des téléphériques de la Grande Motte, société au capital de 3,2 M€, détenue à 77,7 % par la Compagnie des Alpes. A ce titre, la SEM SAGEST Tignes Développement reçoit des dividendes de la STGM à hauteur de 440 k€ à 500 k€ par an sur la période sous revue.

Il n'existe pas d'autre participation sur la période contrôlée.

2- GOVERNANCE DE LA SEM ET RELATIONS AVEC LA COMMUNE ET LA STGM

2.1- Les organes de la SEM

Si la gouvernance de la SEM respecte les dispositions du code du commerce auxquelles elle est soumise, le fonctionnement des différents organes met en évidence une concentration du pouvoir décisionnel au niveau de la direction au détriment de l'assemblée générale et du conseil d'administration dont le rôle est essentiellement formel. En réponse aux observations de la chambre, le PDG de la SEM indique que le fonctionnement a changé depuis les dernières élections.

2.1.1- Un conseil d'administration effacé

Conformément aux statuts de la SEM (article 12), la commune de Tignes dispose d'une majorité au sein du conseil d'administration, avec 7 représentants sur 12.

De 2007 à ce jour la répartition des sièges n'a pas changé, et se présente de la manière suivante :

- ♦ 7 sièges pour la commune de Tignes ;
- ♦ 1 siège pour la CADS (crédit agricole) ;
- ♦ 1 siège pour la CDC (caisse des dépôts et consignation) ;
- ♦ 1 siège pour la STGM (société des téléphériques de la Grande Motte) ;
- ♦ 1 siège pour une personne privée ;
- ♦ 1 siège pour l'association des Hôteliers et Restaurateurs de Tignes.

Aux termes de l'article 18 des statuts de la SEM, stricte déclinaison de l'article L. 225-35 du code du commerce, « *le conseil d'administration détermine les orientations de l'activité de la société et veille à leur mise en œuvre. Sous réserve des pouvoirs expressément attribués aux assemblées d'actionnaires et dans la limite de l'objet social, il se saisit de toute question intéressant la bonne marche de la société et règle par ses délibérations les affaires qui la concernent.*

Le conseil d'administration procède aux contrôles et vérifications qu'il juge opportuns. Le président ou le directeur général de la société est tenu de communiquer à chaque administrateur tous les documents et informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission.»

Bien que les statuts lui confèrent tous les pouvoirs qui lui sont réglementairement dévolus⁴, ce dernier les exerce avec parcimonie. Les comptes rendus témoignent en effet du peu de débats au sein du conseil d'administration qui se contente le plus souvent de prendre acte de la gestion de la SEM et d'approuver à l'unanimité lorsqu'un vote est requis. En réponse aux observations de la chambre, la SEM indique que les débats n'étaient pas retranscrits dans les compte-rendu du conseil d'administration et qu'ils le seront à l'avenir.

L'article 17 des statuts prévoit que *« le conseil d'administration se réunit aussi souvent que l'intérêt de la société l'exige. Il est convoqué par le président à son initiative et, s'il n'assume pas la direction générale, sur demande du directeur général ou encore, si le conseil ne s'est pas réuni depuis plus de deux mois, sur demande du tiers au moins des administrateurs »*.

En pratique le conseil d'administration s'est réuni trois fois en 2008, 2009, 2010, 2012, 2013, quatre fois en 2014 et deux fois en 2015 (le 27 mars et 8 décembre).

2.1.2- Une assemblée générale réunie au minimum légal

La SEM respecte formellement l'article L. 255-100 du code du commerce⁵, l'assemblée générale ayant été réunie une fois par an. Toutefois, les présents et représentés ne sont pas indiqués dans les procès-verbaux, lesquels se contentent de mentionner que les présents ont signé une feuille d'émargement. La vérification de ces dernières, a permis de mettre en évidence une participation correcte des différents actionnaires à l'exception de la STGM qui a refusé de siéger à l'assemblée générale comme au conseil d'administration pendant près de trois ans du fait de relations conflictuelles avec l'actionnaire majoritaire.

2.1.3- Une direction générale qui concentre les pouvoirs

L'article 19 des statuts, reprenant l'article L. 225-51 du code du commerce, dispose que *« la direction générale est assumée, sous sa responsabilité, soit par le président du conseil d'administration, soit par une autre personne physique choisie parmi les membres du conseil ou en dehors d'eux, qui porte le titre de directeur général. »*

Les trois présidents successifs ont également assumé les fonctions de directeur général sans pour autant être salariés ni rémunérés. La fonction de président directeur général a été assurée par le maire de la commune à l'exception de la période de juin 2012 à juin 2013 où Mme Martine DESCHAMPS, alors adjointe au maire, a pris la suite de M. ZARAGOZA qui a démissionné de ses fonctions de PDG un an avant de démissionner de son mandat de maire.

⁴ Extrait des statuts : *« le conseil d'administration a les pouvoirs propres suivants qui lui sont conférés par la loi, savoir : convocation des assemblées générales, établissement des comptes sociaux et du rapport annuel de gestion, autorisation des conventions passées entre la société et l'un de ses administrateurs, directeur général, directeur général délégué ou actionnaire disposant d'une fraction de droit de vote supérieure à 5 %, cooptation d'administrateurs, nomination et révocation du PDG et fixation de sa rémunération, nomination et création des comités d'études, répartition des jetons de présence, autorisation de toute caution, aval et garantie, transfert du siège social, décision d'intervenir à la demande des personnes publiques ou privées non actionnaires, à la majorité des deux tiers [...] »*.

⁵ L'article L. 225-100 du code du commerce dispose que : *« l'assemblée générale ordinaire est réunie au moins une fois par an, dans les six mois de la clôture de l'exercice, sous réserve de prolongation de ce délai par décision de justice. Si l'assemblée générale ordinaire n'a pas été réunie dans ce délai, le ministère public ou tout actionnaire peut saisir le président du tribunal compétent statuant en référé afin d'enjoindre, le cas échéant sous astreinte, aux dirigeants de convoquer cette assemblée ou de désigner un mandataire pour y procéder. Le conseil d'administration ou le directoire présente à l'assemblée son rapport ainsi que les comptes annuels et, le cas échéant, les comptes consolidés accompagnés du rapport de gestion y afférent. »*

La SEM n'a pas fait usage des dispositions de l'article L. 225-53 du code du commerce et n'a pas désigné de directeur délégué. En revanche, trois vice-présidents (tous adjoints au maire) se sont succédés : Martine DESCHAMPS (de 2007 à juillet 2012), Gérard SCHUBERT (de juillet 2012 à juin 2014), Serge REVIAL (depuis juin 2014).

Il découle de cette organisation une concentration des pouvoirs entre les mains du président directeur général également maire de la commune.

2.2- Les relations entre la commune et la SEM

2.2.1- La SEM, « bras armé touristique » de la commune

Le cumul de cette double fonction de maire et président directeur général de la SAGEST a engendré une proximité managériale et financière entre la SEM et la commune.

La SEM avait d'ailleurs été conçue comme outil « para-communal » destiné à assurer la construction des remontées mécaniques pour le compte de la commune à fin d'exploitation par la Société des téléphériques de la Grande Motte (STGM).

Suite à l'abandon du projet initial qui faisait de la SEM SAGEST l'aménageur du domaine skiable, puis celui des missions d'aménagement de la station, les élus ont décidé de faire de la SEM SAGEST le « bras armé touristique de la commune »⁶. Il s'agissait de réunir dans une même structure des satellites communaux (office du tourisme et la section du club des sports consacrée à l'animation touristique) afin de mettre un terme à leurs divergences et créer un outil intégré autorisant une approche transversale de promotion de la station. Le maire définit lui-même la SEM comme une structure « para-communale » dont le principal intérêt par rapport à une gestion en régie consiste en la souplesse que confèrerait le statut de droit privé des personnels, notamment s'agissant du recrutement des saisonniers et la recherche de compétences très spécifiques.

Cette proximité entre la commune et la SEM se traduit par la tenue de diverses réunions opérationnelles visant à assurer le bon fonctionnement de la station :

- ♦ une réunion hebdomadaire (dite TD/élus) rassemble la direction de Tignes développement (TD), le maire et autres élus mandataires de TD. A cette occasion sont parcourus les tableaux de bord d'activité de la SEM ;
- ♦ une seconde réunion hebdomadaire (dite « réunion des services ») rassemble le directeur de la SEM, les services communaux, un représentant de la régie des pistes et parfois certains élus. Il s'agit d'une réunion sur le fonctionnement quotidien de la station : déneigement, stationnement, horaires d'ouvertures des différents équipements ... ;
- ♦ une troisième réunion hebdomadaire portant sur le domaine skiable rassemble les responsables de TD, les représentants de la régie des pistes, le directeur technique de la STGM et parfois l' élu en charge du domaine skiable. Les sujets abordés sont opérationnels : horaires d'ouverture des remontées, problèmes de damage ...

La SEM est ainsi appréhendée comme un service « para-communal » qui dépend stratégiquement et financièrement de la commune.

⁶ Expression utilisée par la Direction de la SEM SAGEST Tignes développement pour définir la structure.

2.2.2- La porosité financière entre la SEM et la commune

2.2.2.1- Les subventions d'équilibre octroyées à la SEM

Les subventions communales représentent selon les années 40 % à 45 % des recettes totales de la SEM, ce qui induit une forte dépendance financière à la commune.

Dans le rapport unique annuel, il est indiqué que « *Tignes Développement établit chaque année un prévisionnel d'exploitation analytique afin d'obtenir la participation de la commune nécessaire dans le cadre des délégations* ».

En pratique, les demandes annuelles de subvention sont établies sur la base d'un déficit prévisionnel par secteur, avant subvention. Les délibérations du conseil municipal attestent que les montants de subventions accordées par la commune correspondent chaque année aux montants sollicités par la SEM.

A titre d'exemple, en 2013/2014, des dédommagements financiers importants (700 k€) étaient attendus par la SEM au titre de l'annulation d'une compétition sportive majeure : les X Games. La SEM a tenu compte de cet encaissement à venir dans le résultat prévisionnel de la DSP Sports et a, en conséquence, annulé cette année-là sa demande de subvention au titre de cette DSP.

Le versement des subventions communales à la SEM n'a donc pas pour objet de couvrir les coûts inhérents aux contraintes de service public imposées par le délégant à son délégataire, mais bien d'assurer l'équilibre comptable de la société.

Le Président directeur général de la SEM indique que, suite au contrôle de la chambre, des mesures ont été prises afin « d'encadrer ce processus de subventions ».

2.2.2.2- La gestion des réserves de la SEM

Antérieurement à la période sous contrôle, la subvention communale a été octroyée au-delà des besoins de la SEM alors que les résultats de gestion s'amélioraient, ce qui a permis à cette dernière de générer des résultats positifs (+ 191 815 € en 2005 et + 524 195 € en 2006) affectés au compte « autres réserves ».

En 2007, ces réserves s'élevaient à près de 1,3 millions d'euros. Elles ont partiellement été utilisées pour le développement de la station, sans pour autant que cela conduise la commune à réduire son soutien. Le portage de certains projets ayant été transféré de la commune vers la SEM⁷ le niveau de réserve a pu être ramené à 555 k€ en 2008.

De 2009 à 2013, la subvention communale a augmenté proportionnellement au chiffre d'affaires ménageant la plupart du temps une légère marge bénéficiaire, de nouveau affectée en réserves.

Rappelant que « *la vocation de Tignes Développement n'est pas de générer des bénéfices, ni de distribuer des dividendes aux actionnaires, mais d'œuvrer au développement de la station* »⁸, la direction de la SEM s'est interrogée sur la manière de les utiliser.

⁷ A titre d'exemple, le coût du passage du Tour de France à Tignes a été assumé par Tignes Développement en lieu et place de la commune.

⁸ Extrait du CRAC 2013-2014.

L'extrait du compte rendu annuel au concédant 2013-2014, retrace cette réflexion en ces termes :

« Au 30 septembre 2013, la situation financière de Tignes Développement est la suivante :

- Des réserves légales complètes, c'est-à-dire 10 % du capital, soit environ 76 000 € ;*
- Aucune dette existante ;*
- Aucun emprunt en cours ;*
- Un compte « autres réserves » doté d'environ 550 000 € ;*
- Une indemnité pour l'annulation des X Games versée par ESPN de 700 000 € (desquels il faut déduire 100 000 € de frais d'annulation).*

La réserve disponible de Tignes Développement se monte à 1,150 M€.

En parallèle, la mairie a vu apparaître « une difficulté budgétaire » inattendue. Dans le cadre des très difficiles relations STGM/Mairie, la société de remontées mécaniques réclame à la commune le remboursement de frais pour des navettes station à hauteur de 400 000 € par an sur 2 ans. Par ailleurs, suite à une interprétation de contrat, la STGM retient un paiement à la Régie des Pistes de 450 000 €.

La direction générale de Tignes Développement a proposé à Mme le Maire et Présidente de Tignes Développement ainsi qu'à Mme la DGS de la Mairie, de « donner » les réserves dans un souci de bon fonctionnement de la station. »

Dans le budget prévisionnel 2013-2014, Tignes Développement a regroupé la subvention Tignespace dans le fonctionnement global. Comme en 2013, Tignes Développement « absorbe » le fonctionnement déficitaire du cinéma sans demander de subvention à la Mairie. Initialement, d'après les budgets prévisionnels, la Mairie devait donner 5 738 000 € TTC de subvention pour Tignes Développement, plus 650 000 € TTC de subvention pour Tignespace, plus 196 000 € TTC pour le cinéma. Soit un total de subvention Mairie de 6 584 000 € TTC.

Pour boucler le budget 2013-2014, Tignes Développement demande une subvention de 5 283 000 € TTC. Soit une économie de subvention de 1 301 000 € TTC pour la Mairie. Cette économie permettra d'assurer le bon fonctionnement global de Tignes ».

Ce fonctionnement témoigne de la porosité financière entre délégant et délégataire, les réserves de la SEM, accumulées grâce à une progression systématique des subventions communales, étant tantôt utilisées pour des opérations qui devaient initialement être portées par la commune tantôt pour moduler les demandes de financement adressées à la commune certaines années. L'ancien ordonnateur en réponse a confirmé qu'« il y a interdépendance entre la SEM et la mairie, mais c'est pour le bien de la collectivité et la qualité du produit Tignes, c'était la volonté des élus ».

2.2.3- La dépendance en matière d'achats d'équipements

Depuis 2009, la SEM n'achète plus les biens ou équipements nécessaires à l'exercice de ses missions, ces derniers étant mis à disposition par la commune qui porte tous les investissements afférents non seulement aux équipements gérés en régie intéressée (parkings et Lagon), mais également aux infrastructures sportives, culturelles et de loisirs. Ainsi en atteste la procédure d'engagement des dépenses d'équipement où il est indiqué que les agents de la SEM établissent un bon de commande au nom de la commune et que le paiement sera in fine communal.

Elle procède à des achats pour assurer le fonctionnement courant de ses infrastructures, mais là encore en « externalisant » une part importante de cette fonction « achat » auprès de la commune dont le service des achats intervient, sans formalisation contractuelle, en tant que prestataire pour la SEM.

Les seuls achats de la SEM sont finalement des achats de fournitures effectués par chacun de ses services, sur la base de simples devis, sans appréhension globale et annuelle du besoin à l'échelle de la structure par catégorie homogène de biens. Une carte bancaire est également librement utilisée par les différents services pour des achats ponctuels. Cette absence de computation des seuils de publicité a conduit la SEM à méconnaître les dispositions de l'ordonnance du 6 juin 2005 auxquelles elle est pourtant soumise.

2.3- Les relations entre la SEM et la STGM

2.3.1- Un actionnariat croisé

La STGM et la SEM SAGEST Tignes Développement sont largement imbriquées par des participations croisées : la SEM détient en effet 10 % du capital de la STGM et la STGM 9,97 % du celui de la SEM. En conséquence, il existe une forte proximité entre leurs instances respectives plusieurs administrateurs étant présents au sein des deux conseils d'administration.

Le représentant de la SAGEST au conseil d'administration de la STGM a toujours été, au cours de la période contrôlée, un membre du conseil d'administration de la SEM également conseiller municipal.

L'actuel représentant de la SEM au sein du conseil d'administration de la STGM est Bernard GENEVRAY, adjoint au maire en charge du domaine skiable et ancien directeur de la STGM (et toujours actionnaire de cette dernière ainsi que de sa maison mère, la Compagnie des Alpes). Il convient de relever qu'en 2008, Bernard GENEVRAY était alors administrateur de la SAGEST en tant que Président du Directoire de la STGM.

Chaque année, Tignes Développement reçoit de la STGM entre 400 k€ et 500 k€ de dividendes mais la réciproque n'est pas vraie puisque la SEM ne verse aucun dividende.

2.3.2- Des positionnements complémentaires encadrés par des relations contractuelles

2.3.2.1- Les paiements de la STGM en contrepartie de la participation de la SEM à la promotion de la station et à la commercialisation des forfaits

Plusieurs conventions lient Tignes Développement et la STGM. Ces dernières sont répertoriées et suivies par le commissaire aux comptes de la SEM au titre des conventions règlementées.

Ces conventions ont notamment pour fondement l'impératif de cohérence entre les actions menées par la STGM et la SEM, impératif rappelé dans le préambule des dites conventions en ces termes :

« Dans le cadre d'une des deux délégations de service public consentie par la commune de Tignes à la SEM SAGEST Tignes Développement, cette dernière est seule en charge de la conduite de la stratégie commerciale, de la communication, de la promotion et de la commercialisation de la station.

Dans le cadre d'une autre délégation de service public consentie par la commune de Tignes à la société des téléphériques de la Grande Motte (STGM), cette dernière exploite à ses risques et périls les remontées mécaniques de la station. A ce titre, elle est seule en charge

de la conduite de la stratégie commerciale, de la communication, de la promotion et de la commercialisation des titres de transport des remontées mécaniques.

La STGM et Tignes Développement poursuivent de fait un but commun de développement de la clientèle de la station de Tignes. Dès lors, elles ont vocation à se concerter afin d'aboutir, dans la mesure du possible, et dans le respect de leurs missions et compétences respectives, au développement de stratégies concertées et cohérentes. »

En pratique, Tignes Développement en assurant la promotion de la station et du domaine skiable contribue directement à accroître la clientèle de la STGM qui a, de fait, externalisé une partie de sa communication et des charges afférentes auprès de Tignes Développement. De surcroît l'activité de « centrale de réservation de Tignes » est assumée depuis le 1^{er} janvier 2008 par Tignes Développement suite à la dissolution de l'EURL Tignes Organisation.

Cette contribution de Tignes Développement à la promotion de la STGM et à la commercialisation des forfaits est rémunérée par la STGM sur la base d'un « contrat de collaboration au titre de la promotion de la station », signé chaque saison, par lequel la STGM s'engage à verser à la SEM :

- ♦ entre 300 et 360 k€ selon les années en contrepartie du « plan de promotion de la station » ;
- ♦ une somme forfaitisée à hauteur de 370 k€ en vertu d'un protocole d'accord signé en 2009 par la STGM et la SEM (puis « avenant » à deux reprises) et aux termes duquel Tignes Développement assure l'accès gratuit à la piscine de l'espace aquatique « le Lagon » et à la patinoire à tous les porteurs d'un forfait « Espace Killy » (domaines réunis de Tignes et Val d'Isère). Cette contribution est collectée par la SEM en qualité de régisseur intéressé de la commune puis imputée en recette du budget annexe « Lagon » de la commune.

La SEM signe également des contrats de ventes commissionnées de forfaits avec la STGM. Ces commissions sur ventes sont facturées à la STGM par la SEM.

Enfin, la SEM refacture ponctuellement à la STGM des prestations d'accueil (par exemple, des hôtesse d'accueil sur le glacier).

D'autres conventions sont signées entre la SEM et la STGM sans engendrer de flux financier à destination de la SEM :

- ♦ partenariat propriétaires : chaque année, un protocole d'accord (entre 2008 et 2012) ou un contrat de collaboration (2013) est signé entre la STGM et la SEM. Par ces accords, la STGM s'engage à vendre des forfaits de ski à des tarifs préférentiels aux propriétaires adhérents au programme « partenariat propriétaires ». En outre, la STGM et la SEM contribuent chacune à hauteur de 50 000 € par an aux mesures d'incitation à la rénovation de logements par les propriétaires ;
- ♦ la STGM met également gratuitement à la disposition de la SEM 3 000 journées skieurs par an à destination de la presse et des personnalités invitées.

2.3.2.2- Les versements de la SEM à la STGM

La SEM Tignes Développement a également conclu diverses conventions avec la STGM aux termes desquelles elle verse une contribution à cette dernière dont :

- ♦ un contrat « piétons /VTT » : la SEM signe annuellement une convention avec la STGM pour l'ouverture de trois remontées mécaniques l'été à usage gratuit pour les touristes (piétons et VTT). En contrepartie de cette prestation, la SEM verse à la

- STGM une contribution annuelle (115 k€ pour 50 000 passages en 2014) ;
- ♦ un contrat par lequel la STGM met deux de ses navettes à disposition de la SEM pour affichage publicitaire en contrepartie d'une contribution annuelle de 10 k€ ;
- ♦ une convention relative à la carte Sportignes : pour commercialiser les équipements sportifs de la station, Tignes Développement a créé un forfait multi-activités dénommé Carte Sportignes à durée variable et permettant l'accès à la plupart des équipements. Cette carte peut être offerte sous condition par Tignes Développement aux clients séjournant sur la station et à certains propriétaires engagés auprès du service « partenariat propriétaires ». Les porteurs de la carte ayant gratuitement accès au mini-golf géré par la STGM, la convention prévoit le reversement de 15 % des recettes de vente des cartes, de la SEM à la STGM. Les montants sont en pratique très faibles (2 188 € en 2014) la carte étant la plupart du temps offerte ;
- ♦ divers contrats de partenariat ponctuels signés par la STGM et la SEM autour de projets événementiels de sponsoring.

Les réunions hebdomadaires entre la STGM, la SEM et la régie des pistes autour de questions opérationnelles, la spécificité de l'actionnariat croisé entre la SEM et la STGM et la diversité des contrats liant les deux entités n'auront pas suffi à préserver la SEM des relations dégradées entre la STGM et la commune lors du dernier mandat.

Les services techniques des deux entités ont continué à travailler sur des réalisations concrètes, mais le contexte entre la commune et la STGM a paralysé toute avancée dans les relations contractuelles pendant plus de deux ans.

Les réductions budgétaires exigées par la STGM sur le financement du service des pistes ont eu une répercussion directe sur la SEM Tignes Développement. Ces restrictions se sont en effet traduites par la diminution de 2400 heures de damage obligeant la SEM à louer une dameuse pour permettre l'organisation de certains événements du Snow Park.

3- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Le personnel de la SEM SAGEST Tignes Développement est soumis au droit commun défini par le Code du Travail. La SEM dispose, selon les années, de 250 à 270 salariés.

La masse salariale de la SEM se caractérise par une forte saisonnalité. Cela s'explique par une proportion importante (74 %) de personnels saisonniers recrutés en contrats à durée déterminée. Les salariés bénéficiant d'un CDI sont donc largement minoritaires (26 % des contrats) mais représentent 55 % de la masse salariale de la SEM. Beaucoup de CDD sont des contrats de très courte durée puisque, en 2015, seuls 97 des salariés en CDD ont gagné plus de 5 000 € net sur l'année et 196 ont gagné moins de 1 000 €.

3.1- Une masse salariale non maîtrisée

La masse salariale de la SEM a augmenté de 40 % au cours de la période sous revue, soit une hausse de 1,3 million imputable à plus de deux tiers à un effet prix (hausse de la rémunération moyenne), l'effet volume (progression des effectifs) ne représentant qu'un tiers de cette progression.

Tableau 2 : Évolution de la masse salariale

En euros	2007 2008	2008 2009	Variation vs N-1	2009 2010	Variation vs N-1	2010 2011	Variation vs N-1	2011 2012	Variation vs N-1
Salaires et traitements	2 442 132	2 471 756	1 %	2 587 955	5 %	2 711 711	5 %	2 916 028	8 %
Charges sociales	979 845	995 550	2 %	1 052 133	6 %	1 138 223	8 %	1 209 364	6 %
Total :	3 421 977	3 467 306	1 %	3 640 088	5 %	3 849 934	6 %	4 125 392	7 %

En euros	2011 2012	Variation vs N-1	2012 2013	Variation vs N-1	2013 2014	Variation vs N-1	2014 2015	Variation vs N-1	Variation cumulée sur la période
Salaires et traitements	2 916 028	8 %	3 293 789	13 %	3 429 637	4 %	3 512 400	2 %	44 %
Charges sociales	1 209 364	6 %	1 379 492	14 %	1 205 357	- 13 % *	1 281 432	6 %	31 %
Total :	4 125 392	7 %	4 673 281	13 %	4 634 994	- 1 %	4 793 832	3 %	40 %

Source : CRC à partir des liasses fiscales

* Comme l'indique le rapport de gestion 2013-2014, la baisse des charges sociales sur l'exercice 2013-2014 s'explique par la prise en compte du CICE pour la première fois depuis son entrée en vigueur.

3.1.1- Un effet volume positif dû au développement de nouvelles activités

Sur la période sous revue la SEM a connu un accroissement de 11 % de ses effectifs.

Tableau 3 : Évolution des effectifs

	2007 2008	2008 2009	2009 2010	2010 2011	2011 2012	2012 2013	2013 2014	2014 2015	Variation sur la période
Effectif au 1 ^{er} janvier	112	111	113	116	119	121	124	125	11 %

Source : Rapports Uniques.

Les nouvelles activités confiées à la SEM expliquent cet accroissement : le cinéma du Val Claret depuis 2011, le camping des Brévières en 2007 et 2008, la station-service pendant quelques mois en 2013, la réouverture de Tignespace depuis 2013 et surtout le développement des activités estivales avec une équipe dédiée qui est passée, sur la période sous contrôle, de 32 à 65 ETP.

De surcroît, la masse salariale inclut les personnels recrutés par la SEM SAGEST Tignes Développement pour assurer la gestion du Lagon et des parkings pour le compte de la mairie (en qualité de régisseur intéressé). Ces personnels représentent une masse salariale d'environ 1,3 M€ remboursée à la SEM par les budgets annexes communaux Lagon et Parkings.

Il n'existe aucun agent détaché de la commune ou d'autres collectivités mis à disposition auprès de la SEM SAGEST. Toutefois, des agents de la commune effectuent, sans mise à disposition et en dehors de tout cadre réglementaire, des prestations informatiques pour le compte de la SEM, ce qui explique les charges imputées sur le compte « personnel détaché ».

3.1.2- Une politique de rémunération sans rapport avec la performance de la SEM

L'augmentation de la masse salariale sur la période de contrôle s'explique, pour plus des deux tiers, par une politique de rémunération généreuse. Cette politique résulte du cumul :

- d'une prime de 1 % par année d'ancienneté prévue par l'accord d'entreprise et de réduction du temps de travail du 27 juin 2000⁹ ;
- d'une augmentation généralisée annuelle de 2 % versée au titre d'un accord ad hoc conclu en 2008 ;
- de primes exceptionnelles. Sur la période sous revue, ces primes exceptionnelles ont été versés en 2012, 2014 et 2015 et ont représenté respectivement 4,3 %, 5,2 % et 1,7 % de la masse salariale nette annuelle. Cette prime, proportionnelle au niveau de rémunération, a représenté, en 2014, 69 % d'un mois de salaire. Le versement de ces primes exceptionnelles a été effectué au titre de « la répartition des écarts entre le budget prévisionnel et le budget réalisé »¹⁰.

La chambre s'étonne du versement de ces primes. En effet, il est surprenant que les écarts positifs entre prévisionnel et réalisé soient distribués sous forme de primes exceptionnelles aux salariés quand les écarts négatifs sont, pour leur part, régulièrement comblés par la commune via l'attribution de subventions d'équilibre.

Sur la période 2008-2014, les salariés de la SEM ont ainsi bénéficié, chaque année, hors prime exceptionnelle d'une augmentation de 3 %. Cela représente une augmentation cumulée de 19,4 % sur la période quand l'inflation cumulée sur la même période n'aura été que de 7,5 %.

En réponse aux observations de la chambre, la SEM indique que « des démarches ont été mises en œuvres avec les instances représentatives du personnel pour revoir les grilles et les primes ».

3.2- Les modalités de rémunération de la direction

Le précédent rapport de la chambre avait relevé que « *l'élargissement des missions la SEM s'est accompagné d'importantes augmentations de la rémunération de ses cadres. De 2003 à 2007, la rémunération brute du directeur de la station a progressé de 62 % (pour atteindre un montant équivalent à 4,3 fois le SMIC), celle de la directrice adjointe de 29 % (équivalent à 3,2 fois le SMIC), celle de la responsable administrative et financière de 49 % (équivalent à 2,9 fois le SMIC).* »

Au cours de la période sous revue, l'équipe de direction a bénéficié des mêmes augmentations (1 % ancienneté + 2 % au titre de l'accord de 2008) et des mêmes primes exceptionnelles (décembre 2012, décembre 2014 et décembre 2015) que les autres salariés de la SEM. La plupart des membres de l'équipe de direction de la SEM a de surcroît bénéficié de revalorisations à la faveur d'avenants à leur contrat de travail.

L'évolution moyenne des salaires bruts de l'équipe de direction s'est ainsi établie à 28,2 % sur la période. La progression de la rémunération des cadres de la SEM a donc été substantielle et sans corrélation aucune avec les résultats de la Société.

⁹ Cet accord indique que, « à compter du 1^{er} janvier 2000, chaque salarié se verra attribuer une prime d'ancienneté de 1 % du brut par année d'ancienneté ». Cette mesure concerne la majeure partie de la masse salariale. En effet le salaire des permanents représente 58 % de la masse salariale et, par ailleurs, tout saisonnier présent dans l'entreprise au 1^{er} janvier profite également de cette prime. Enfin, les saisonniers des mois d'été, peuvent pareillement profiter de la mesure à partir de leur troisième année de service.

¹⁰ Extrait du procès-verbal du comité d'entreprise du 30 octobre 2014.

Les hausses de rémunération systématiques des salariés de la SEM et en particulier de ses cadres, décorrélées de tout indicateur de performance sont préjudiciables à l'équilibre financier de la SEM dont le déficit croissant est couvert par les subventions communales.

4- LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE

4.1- Une information comptable et financière à parfaire

4.1.1- Une comptabilité analytique à repenser

La SEM dispose d'une comptabilité analytique qui lui permet d'allouer les charges directes en fonction des différentes missions qui lui sont confiées. Toutefois, les charges de structures ne sont pas ventilées. De même, les recettes ne sont qu'imparfaitement réparties. A titre d'exemple, la subvention perçue au titre de la DSP « sports, loisirs, culture » n'est pas ventilée par activité mais comptabilisée sur l'activité « sports en commun ». Il n'existe donc pas de résultat analytique par activité.

De surcroît, la nomenclature analytique ne correspond pas aux différentes missions qui sont confiées à la SEM dans le cadre des délégations de service public et ne permet donc pas de porter à la connaissance du délégant les informations nécessaires à l'exercice de son contrôle.

4.1.2- Des comptes rendus annuels au concédant ne répondnt pas aux exigences réglementaires

L'analyse des rapports au concédant élaborés par la SEM SAGEST Tignes Développement sur la période sous revue, permet de constater qu'ils ne satisfont pas aux obligations réglementaires énoncées à l'article R. 1411-7 du CGCT

En premier lieu, il n'existe pas de compte de résultat d'exploitation pour chacune des délégations en raison des lacunes précitées de la comptabilité analytique.

En outre, les comptes rendus annuels d'activité de concession (CRAC) sont volumineux mais peu lisibles. Ils contiennent effectivement quelques chiffres de fréquentation des équipements (répondant en cela partiellement aux précédentes recommandations de la chambre), mais les évolutions d'une année à l'autre sont complexes à reconstituer du fait de l'absence de tableaux de bord comparatifs retraçant les évolutions sur la période. Les CRAC se bornent à décrire l'année en cours, en multipliant les informations, sans réelle structuration. Les évolutions financières ne sont pas ou très peu expliquées.

Enfin, il n'y a pas de permanence des méthodes dans la présentation financière et générale des CRAC.

La chambre réitère donc sa recommandation précédente et demande à la SEM de se conformer aux dispositions de l'article R. 1411-7 du CGCT pour la présentation de ses rapports annuels.

4.1.3- La tenue de trois comptabilités distinctes

Les comptes d'exploitation des délégations de service public gérées en régies intéressées « gestion des parcs de stationnement payants » et « gestion de l'espace aquatique et de bien-être Le Lagon » ne sont pas intégrés dans les comptes sociaux de la SEM mais font chacun l'objet d'un budget annexe de la commune de Tignes (nomenclature M4, budget annexe SPIC

de la commune).

La SEM est régisseur intéressé, pour le compte de la commune, des charges et des recettes générées par les activités « Parkings » et « Lagon ». Elle n'intègre pas ces charges et recettes dans ses propres comptes annuels, à l'exception des charges de personnel qu'elle refacture aux budgets annexes¹¹. Le résultat d'exploitation, de la gestion par la SEM des parkings et du Lagon, qu'il soit positif ou négatif n'appartient pas à la SEM dès lors qu'il est réalisé pour le compte de la commune et est comptabilisé dans les budgets annexes de cette dernière. Les comptabilités des deux régies intéressées sont tenues sur des exercices calendaires (du 1^{er} janvier au 31 décembre) afin d'être alignées sur la périodicité des budgets annexes municipaux.

La comptabilité propre à la SEM est basée sur des exercices qui courent du 1^{er} octobre au 30 septembre.

Il en découle l'existence de trois entités distinctes dans le logiciel comptable de la SEM :

- ♦ une pour la régie intéressée « Parkings », avec un compte bancaire dédié et dénommée « SA SAGEST Tignes Développement Parkings » ;
- ♦ une pour la régie intéressée « Lagon », avec un compte bancaire dédié et dénommée « SA SAGEST Tignes Développement Lagon » ;
- ♦ une pour les activités de la SEM SAGEST Tignes Développement hors régies intéressées.

De ces trois entités référencées dans le logiciel comptable, seule la SAGEST Tignes Développement a une existence juridique et donne lieu à des comptes certifiés. Les comptes des régies intéressées ne font l'objet que d'un examen limité par un cabinet d'expertise comptable¹².

4.2- La gestion comptable et le contrôle des deux délégations de service public gérées en régies intéressées

4.2.1- Des recettes et dépenses intégrées en comptabilité publique

Le résultat comptable des deux régies intéressées n'est pas constaté dans la comptabilité de la SEM mais dans les deux budgets annexes dédiés de la commune. Les charges et recettes correspondantes ne font que transiter par la SEM mais n'ont pas d'incidence sur son résultat.

Les conventions pour chacune des deux régies intéressées précisent les modalités des restitutions comptables telles que prévues par les dispositions de l'article R. 2222-5 du CGCT.

¹¹ La SEM SAGEST, en tant que régisseur intéressé, est « mandatée » pour exploiter le Lagon et les Parkings pour le compte de la commune. Ayant, aux termes des conventions d'exploitation, la charge de recruter les personnels pour assurer la gestion de ces équipements, elle embauche sous son n° SIRET et son n° URSSAF et déclare sur une seule DADS l'ensemble de ses salariés (pour le compte de ses activités propres et pour le compte des budgets annexes de la commune qu'elle gère en régie).

¹² Les rapports du CAC précisent que les comptes annuels des régies ont été établis sous la responsabilité de la SAGEST Tignes Développement. Ils indiquent également « *qu'un examen limité consiste essentiellement à s'entretenir avec les membres de la direction en charge des aspects comptables et financiers et à mettre en œuvre des procédures analytiques. Ces travaux sont donc moins étendus que ceux requis pour un audit effectué selon les normes d'exercice professionnel applicables en France. En conséquence, l'assurance que les « comptes », pris dans leur ensemble, ne comportent pas d'anomalies significatives obtenue dans le cadre d'un examen limité est une assurance modérée, moins élevée que celle obtenue dans le cadre d'un audit* ».

En pratique, les charges et recettes des deux régies intéressées sont saisies, mensuellement et de manière agrégée par nature comptable, dans les budgets annexes correspondants de la commune. Pour ce faire, la SEM adresse à la commune mensuellement les balances des comptes et les grands livres des deux régies intéressées « Lagon » et « Parkings ». Ces éléments sont adressés à la commune sous forme d'impressions Excel qui ne sont ni datées, ni certifiées.

4.2.2- ...sans pièces justificatives

Sur la base de ces seuls grands livres et balances des comptes et sans disposer d'aucune pièce justificative, la commune établit les titres et mandats correspondants dont le tiers est la SEM. Ces pièces justificatives sont conservées par la SEM pendant trois ans (c'est-à-dire le délai fiscal), puis sont ensuite transférées à la mairie.

La commune ne rapproche donc jamais les charges et recettes des pièces justificatives correspondantes et n'exerce donc pas de contrôle sur les charges et recettes gérées pour son compte par la SEM.

De la sorte, la commune intègre, en comptabilité publique M4, les dépenses engagées par la SEM au titre des deux régies intéressées sans disposer d'aucune pièce justificative et le comptable public se trouve en situation de payer sur la base de mandats sans pièces justificatives.

Or les dispositions de l'article R. 2222-5 du CGCT précisent que l'ordonnateur « *émet, après contrôle, les titres de recettes et mandats de dépenses* ». Ce contrôle doit se faire à partir de pièces justificatives.

La chambre rappelle que le régisseur intéressé doit être considéré comme gérant des deniers publics et non des recettes privées et doit, ce faisant, se conformer aux dispositions des articles R. 1617-11 à 14 du CGCT.

En ce qui concerne les dépenses, le régisseur intéressé doit, conformément à l'article R. 1617-14 du CGCT, remettre à la collectivité, au minimum à la fin de chaque mois, les justificatifs des dépenses qu'il a payées, ce qui n'est pas fait dans le cas d'espèce alors même que le dernier alinéa de l'article 27 de la DSP du Lagon et l'article 12 de la DSP des parkings le prévoient.

S'agissant des recettes qu'encaisse le régisseur intéressé, elles n'échappent pas à la règle de dépôt des fonds au Trésor public. Elles doivent donc être encaissées par une régie d'avance et de recettes et le régisseur intéressé doit, conformément à l'article R. 1617-8 du CGCT, les verser en les justifiant au comptable de la collectivité au moins une fois par mois. La SEM agissant en qualité de régisseur intéressé ne respecte pas les dispositions susmentionnées. En réponse, l'ancien PDG de la SEM justifie cette pratique en indiquant qu'il s'agit de « *la même caisse : la collectivité et du même patron* » le maire qui est aussi président de la SEM ».

La SEM indique avoir « renforcé son contrôle sur les comptes des régies » suite au contrôle de la chambre et précise que la transmission des comptes sera effectuée mensuellement.

La chambre souligne que la SEM doit impérativement produire mensuellement à la commune non seulement les comptes, mais également les pièces justificatives à l'appui des dépenses et recettes que cette dernière intègre dans sa comptabilité.

La SEM doit poursuivre ses efforts en termes d'amélioration de la gestion comptable. La comptabilité analytique doit être restructurée et exploitée de manière à faire apparaître les comptes pour chacune des délégations de service public confiée à la SEM.

La gestion comptable des régies intéressées doit être revue de manière à permettre un plus grand contrôle de la commune sur les dépenses et recettes qu'elle intègre dans ses budgets annexes « Lagon » et « Parkings ».

5- LA SITUATION FINANCIERE DE LA SEM

Les analyses sont basées sur les comptes sociaux annuels ainsi que sur les éléments de détails (balances des comptes et grands livres annuels) communiqués par la SEM SAGEST Tignes Développement.

La présente analyse financière n'inclut pas le résultat d'exploitation de l'activité des deux régies intéressées Lagon et Parking puisque ce résultat est constaté dans les budgets annexes de la commune. Les éléments financiers relatifs à ces régies sont présentés dans la partie afférente aux délégations de service public gérées en régie intéressée.

5.1- Le compte de résultat

Tableau 4 : Évolution du compte de résultat

En k€	2007 2008	2008 2009	2009 2010	2010 2011	2011 2012	2012 2013	2013 2014	2014 2015
Ventes de marchandise	32	40	14	16	52	225	112	58
+ Ventes de biens et services	5 704	5 641	7 024	6 591	7 153	7 681	7 084	7 534
= Chiffre d'affaires total	5 736	5 681	7 038	6 607	7 206	7 906	7 196	7 592
+ Subvention d'exploitation	4 312	4 685	4 881	5 055	5 324	5 886	5 335	5 826
= Produit total	10 048	10 366	11 919	11 662	12 529	13 792	12 531	13 418
- Achats de marchandises (y compris var de stocks)	26	35	13	11	60	202	85	40
- Achats et charges externes	6 802	6 682	8 433	7 840	8 451	9 352	8 523	8 577
- Impôts, Taxes et versements assimilés	321	344	324	321	373	405	417	425
- Frais de personnel	3 422	3 467	3 640	3 850	4 125	4 673	4 635	4 794
= Excédent brut d'exploitation	-523	-162	-492	-360	-480	-840	-1 130	-418
<i>en % du produit total</i>	<i>-5%</i>	<i>-2%</i>	<i>-4%</i>	<i>-3%</i>	<i>-4%</i>	<i>-6%</i>	<i>-9%</i>	<i>-3%</i>
- Autres charges d'exploitation nettes	- 122	- 102	- 115	- 101	- 118	- 115	- 83	- 164
- Dotations nettes aux am.	256	205	128	70	32	40	5	2
- Dotations nettes aux provisions	- 244	233	- 325	- 49	- 20	- 24	-	- 27
= Résultat d'exploitation	-412	-499	-180	-280	-373	-741	-1 051	-228
<i>en % du produit total</i>	<i>-4%</i>	<i>-5%</i>	<i>-2%</i>	<i>-2%</i>	<i>-3%</i>	<i>-5%</i>	<i>-8%</i>	<i>-2%</i>
+ Produits financiers nets	307	469	469	503	508	521	519	504
- Charges(+) /produits (-) exceptionnels nets sur opérations de gestion	346	-1	322	3	0	0	-691	53
- Charges(+) /produits (-) exceptionnels nets sur opérations en capital	-6	-30	7	4	-3	2	4	0
- Dotations nettes sur am. et prov. exceptionnelles	-358	0	0	0	0	0	0	11
= Résultat net	-88	1	-38	216	138	-222	155	213
<i>en % du produit total</i>	<i>-0,9%</i>	<i>0,0%</i>	<i>-0,3%</i>	<i>1,9%</i>	<i>1,1%</i>	<i>-1,6%</i>	<i>1,2%</i>	<i>1,6%</i>

Sources : comptes sociaux annuels

5.1.1- Une forte dépendance par rapport à la commune

La structure des produits de la SEM traduit une forte dépendance financière de la société par rapport à la commune. Les subventions représentent sur la période en moyenne 75 % du chiffre d'affaires de la SEM et 43 % de ses recettes totales.

Tableau 5 : Ratio de subventionnement

En k€	2007 2008	2008 2009	2009 2010	2010 2011	2011 2012	2012 2013	2013 2014	2014 2015	Evol.
= Chiffre d'affaires total	5 736	5 681	7 038	6 607	7 206	7 906	7 196	7 592	32 %
+ Subvention d'exploitation	4312	4685	4881	5055	5324	5886	5335	5826	35 %
= Produit total	10 048	10 366	11 919	11 662	12 529	13 792	12 531	13 418	34 %
Subvention/ CA	75 %	82 %	69 %	77 %	74 %	74 %	74 %	77 %	
Subvention/ recettes totales	43 %	45 %	41 %	43 %	42 %	43 %	43 %	43 %	

Source : CRC

Le chiffre d'affaires de la SEM varie entre 5,7 M€ et 7,9 M€ et a progressé de 32 % sur la période sous revue. Ce chiffre d'affaires est majoritairement constitué par les séjours que la SEM revend via sa centrale de réservation (4 à 5 M€ par an). Elle supporte donc une somme sensiblement équivalente en charges et ses recettes nettes correspondent uniquement à la faible marge qu'elle réalise sur la revente de ces séjours.

Entre également dans la composition du chiffre d'affaires, près de 1,3 M€ au titre de la mise à disposition de personnel facturé aux budgets annexes « Lagon » et « Parkings ».

Malgré l'accroissement du chiffre d'affaires, la dépendance financière de la SEM reste constante puisque les subventions qui lui sont versées évoluent proportionnellement à son niveau d'activité.

Les subventions perçues par la SEM proviennent en quasi exclusivité de la commune de Tignes dont elles représentent un tiers des charges fonctionnement.

5.1.2- Une rentabilité dégradée

Malgré un niveau élevé de subventions, un chiffre d'affaires et une marge brute en nette augmentation, la SEM présente un excédent brut d'exploitation négatif et en dégradation entre 2008 et 2014 (- 523 k€ en 2007-2008, - 1 130 k€ en 2013-2014), du fait respectivement d'une forte augmentation des charges externes et d'une importante progression des charges de personnel. L'amélioration de l'excédent brut d'exploitation en 2014-2015 est due à la hausse conjuguée du chiffre d'affaires et du montant de la subvention communale.

La rentabilité de la SEM est donc dégradée avec un ratio « résultat d'exploitation / chiffre d'affaires » systématiquement négatif et avoisinant fréquemment les - 10 %.

Tableau 6 : Ratios de rentabilité

Ratio de rentabilité	2007 2008	2008 2009	2009 2010	2010 2011	2011 2012	2012 2013	2013 2014	2014 2015
Résultat d'exploitation / Chiffre d'affaires	- 7 %	- 9 %	- 3 %	- 4 %	- 5 %	- 9 %	- 15 %	- 3 %

Source : CRC

5.1.3- Un résultat net piloté

Bien que le résultat d'exploitation reste invariablement négatif, le résultat net est systématiquement proche de l'équilibre.

Cela est dû aux dividendes que perçoit chaque année la SEM en tant qu'actionnaire de la STGM (400 à 500 k€ par an).

La subvention versée par la commune fait fonction de variable d'ajustement et est calculée de sorte que le déficit d'exploitation (qu'elle contribue à minorer de moitié) soit chaque année couvert par les produits financiers de la SEM afin de parvenir à un résultat net proche de l'équilibre.

En pratique, le résultat net a oscillé sur la période entre - 1,6 % et + 1,9 % du produit total de la SEM.

Outre une forte dépendance de la SEM envers la commune et une rentabilité inexistante, l'analyse du compte de résultat montre que les performances financières globales de la SEM sont pilotées et peu exposées aux risques d'exploitation, ce que confirme en réponse l'ancien PDG de la SEM en indiquant que « le résultat net est systématiquement proche de l'équilibre [...] c'est le résultat d'un pilotage budgétaire précis ».

En réponse, la SEM indique que cet aspect « sera corrigé dans les nouvelles délégations de service public dont les procédures de mise en concurrence sont actuellement en cours ».

5.2- Le bilan

A l'image de la rentabilité, la rentabilité de la SEM n'est pas bonne. Pour autant, la situation bilancielle ne présente pas de risque particulier. Elle se caractérise toutefois par une forte contraction des emplois stables du fait du transfert total du portage des investissements à la commune.

5.2.1- Un fonds de roulement excessif : contraction des immobilisations et subsistances de réserves importantes

5.2.1.1- L'atrophie des emplois stables : le retrait des immobilisations

A la clôture de l'exercice 2014-2015, la SEM ne porte pratiquement plus d'immobilisations incorporelles ou corporelles à son actif (montant résiduel brut de 5 k€ et net de 1,3 k€ pour les immobilisations incorporelles et de 39 k€ brut et 2,5 k€ net pour les immobilisations corporelles).

Tableau 7 : Emplois stables : les immobilisations

Immobilisations nettes en euros	2007 2008	2008 2009	2009 2010	2010 2011	2011 2012	2012 2013	2013 2014	2014 2015
Immobilisations incorporelles	27 298 469	15 364 301	6 781 130	3 220	2 744	2 280	1 817	1 353
Immobilisations corporelles	734 319	719 322	993 319	59 029 322	27 355 322	11 990 324	3 963 325	2 535 325
Immobilisations financières	344	021	602	102	900	642	216	216
	816	639	457	384	352	338	330	329
Total :	376	104	376	351	999	912	996	104

Source : CRC

En effet, depuis 2009, la SEM ne réalise plus aucune dépense d'investissement, ces dernières étant intégralement portées par la commune.

5.2.1.2- Des ressources stables structurellement supérieures aux emplois stables du fait d'importantes réserves

La SEM n'investissant plus, son recours à l'endettement a été extrêmement limité. A ce jour elle ne porte plus aucun emprunt bancaire et ne supporte donc aucune charge d'intérêt.

Toutefois, ses ressources stables, bien qu'en décroissance sur la période, demeurent à un niveau élevé du fait de l'importance des capitaux propres et notamment des réserves.

Tableau 8 : Capitaux propres

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Capital social ou individuel	762 245	762 245	762 245	762 245	762 245	762 245	762 245	762 245
Réserve légale	76 225	76 225	76 225	76 225	76 225	76 225	76 225	76 225
Autres réserves	555 224	467 430	468 143	429 760	646 011	784 254	561 951	716 990
Report à nouveau								
Résultat de l'exercice (bénéfice ou perte)	-87 794	714	-38 384	216 251	138 243	-222 303	155 039	212 443
Capitaux propres	1 305 900	1 306 614	1 268 229	1 484 481	1 622 724	1 400 421	1 555 460	1 767 903

Source : CRC

Ces réserves ont, pour l'essentiel, été constituées avant la période sous revue (de 2005 à 2007) et sont structurellement croissantes puisque la subvention communale ménage régulièrement une marge bénéficiaire à la SEM, générant ainsi un résultat net positif qui vient alimenter les réserves.

La baisse du niveau des immobilisations conjuguée à un relatif maintien des ressources stables a eu mécaniquement pour incidence d'améliorer le fonds de roulement net global (FRNG) de la SEM.

En réponse aux observations de la chambre l'ancien PDG de la SEM indique qu'il n'a pas « recherché une performance pour la SEM dont la seule mission est d'être au service de la collectivité ». La chambre rappelle que les recettes de la SEM provenant majoritairement d'argent public, une exigence d'efficience doit présider à sa gestion.

5.2.2- Un besoin en fonds de roulement insignifiant et une trésorerie importante

Le fonds de roulement couvre très largement le besoin en fonds de roulement qui est faible voire négatif selon les années.

Tableau 9 : FRNG, BFR et trésorerie nette

	2007 2008	2008 2009	2009 2010	2010 2011	2011 2012	2012 2013	2013 2014	2014 2015
FRNG	709	1 090	903	1 143	1 295	1 095	1 252	1 453
BFR	- 129	269	401	20	- 43	- 37	- 1 126	342
TRESORERIE NETTE	838	821	501	1 123	1 338	1 132	2 378	1 111

Source : comptes sociaux annuels

La structure financière de la SEM est donc saine et la solvabilité à court et moyen terme est, par définition, satisfaisante.

La SEM n'a pas d'engagements hors bilan, si ce n'est les engagements pour pensions, retraites et assimilés dont le montant est estimé à moins de 30 k€ et la seule participation de la SEM concerne la STGM, société fortement rentable. Dans ce contexte, la SEM ne présente intrinsèquement aucun facteur de risque.

En dépit d'une profitabilité et d'une rentabilité dégradées, la SEM présente une situation bilancielle saine. L'intégralité des risques a été transférée à la commune qui porte désormais l'ensemble des investissements et dépenses d'équipement et couvre systématiquement le déficit de la SEM.

6- LES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC ET CONVENTIONS DE REGIES INTERESSEES

Les développements qui suivent concernent non seulement l'exercice par la SEM des missions de services public qui lui ont été déléguées par la commune, mais également les modalités de délégation et de contrôle de la commune, ces deux aspects étant fortement imbriqués.

6.1- Des délégations de service public excessivement longues

La SEM SAGEST Tignes Développement est attributaire de quatre délégations de service public qualifiable d'affermage (i.e. sans investissement à réaliser):

- ♦ l'accueil, information des touristes, promotion, commercialisation et animation touristique de la station, depuis 1999, renouvelée en 2010 pour une durée de cinq ans initialement ;
- ♦ gestion des installations sportives, culturelles et de loisirs, pour une durée initiale de 15 ans prolongée d'un an par voie d'avenant ;
- ♦ gestion des parkings en qualité de régisseur intéressé (depuis 2000 avec un renouvellement en 2010 pour une durée de 11 ans) ;
- ♦ gestion du complexe aquatique et de bien-être du Lagon en qualité de régisseur intéressé (depuis 2006, renouvelée en 2010 pour une durée de 11 ans).

L'article L. 1411-2 du CGCT dispose que « *les conventions de délégation de service public doivent être limitées dans leur durée. Celle-ci est déterminée par la collectivité en fonction des prestations demandées au délégataire. Lorsque les installations sont à la charge du délégataire, la convention de délégation tient compte, pour la détermination de sa durée, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre* ».

En outre la jurisprudence apprécie la durée de la délégation de service public à l'aune de l'équilibre général du contrat. Ainsi, dans un arrêt du 11 août 2009 Société maison Combas, le Conseil d'État a rappelé que « la durée normale d'amortissement », telle qu'évoquée à l'article L. 1411-2 du CGCT correspond à la « *la durée normalement attendue pour que le délégataire puisse couvrir ses charges d'exploitation et d'investissement compte tenu des contraintes d'exploitation liées à la nature du service et des exigences du délégant ainsi que de la prévision des tarifs payés par les usagers* ». C'est donc sur la base de cette « durée normale d'amortissement » que doit être déterminée la durée du contrat de concession.

A cet égard, la durée des différentes délégations de service public confiées à la SEM (à l'exception de la DSP accueil, information des touristes, promotion, commercialisation et animation touristique de la station) apparaît excessive puisqu'aucun investissement n'est mis à la charge du délégataire dans le cadre de ces conventions.

En instaurant des délégations de service public pour des durées de 11 à 16 ans, la commune de Tignes méconnaît les dispositions de l'article L. 1411-2 du CGCT issu de la loi Sapin du 29 janvier 1993. Cette loi ne prévoyait certes pas de durée maximale mais a entendu contraindre les personnes publiques à une remise en concurrence périodique de leur délégation de service publique afin de « *garantir [...] la liberté d'accès des opérateurs économiques aux contrats de délégation de service public et la transparence des procédures de passation* » dont le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 8 avril 2009 « Commune d'Olivet », a rappelé qu'elles constituaient des impératifs d'ordre public.

L'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession est venu entériner ce principe en rappelant à son article 34 « *que les contrats de concession sont limités dans leur durée. Cette durée est déterminée par l'autorité concédante en fonction de la nature et du montant des prestations ou des investissements demandés au concessionnaire [...]* ».

Au-delà de la question de la durée des conventions, l'étude des modalités de passation des nouvelles conventions met en exergue le fait que la commune a systématiquement privilégié la SEM Tignes Développement, en méconnaissance des dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité de traitement des candidats aux délégations de service public.

L'objet et l'équilibre économique de ces contrats seront également exposés afin de mettre en évidence le véritable périmètre des missions de la SEM, leur extension progressive au détriment d'une certaine cohérence et les conséquences financières pour la commune de cette gestion déléguée.

6.2- Les DSP en régies intéressées des parkings et du Lagon

Tableau 10 : Les régies intéressées gérées par la SEM SAGEST Tignes Développement

Missions	Forme	Date de signature	Date initiale de fin de contrat	Renouvellement ou prolongation par voie d'avenant	Date de fin de contrat
Complexe aquatique et de bien-être « Le Lagon »	régie intéressée	31/01/2006	01/06/2010	Renouvelée le 27 mai 2010, à compter du 2 juin 2010	31/05/2021
Exploitation des parcs de stationnement payants	régie intéressée	01/10/2000	30/09/2010	Renouvelée le 24 septembre 2010, à compter du 1 ^{er} octobre 2010	30/09/2021

Source : CRC

6.2.1- La régie intéressée du Lagon : consistance, modalités de renouvellement et équilibre économique

6.2.1.1- Objet de la convention d'exploitation en régie intéressée

Par une convention d'exploitation en régie intéressée, en date du 31 janvier 2006, la commune de Tignes a confié la gestion du complexe aquatique et de bien-être du Lagon¹³ à la SEM SAGEST Tignes Développement.

Aux termes de cette convention, la commune a mis à disposition de son délégataire l'ensemble immobilier du complexe aquatique et de bien-être ainsi que les biens et équipements nécessaires au fonctionnement du service délégué. Elle fait effectuer régulièrement et à ses frais tous les travaux de gros entretien et de réparation de biens afin de les maintenir en bon état d'usage et de fonctionnement. La maintenance technique et l'entretien sont en revanche à la charge du délégataire. La collectivité conserve la responsabilité de la gestion du service ainsi que le contrôle de ce dernier. Pour ce faire, le délégataire s'engage à lui fournir tous renseignements nécessaires à l'exercice de ses droits et obligations. Le délégataire paye les dépenses et encaisse les recettes pour le compte de la collectivité.

¹³ Ce complexe comprend un espace piscine, (bassin de natation classique de 25 m, piscine ludique, espace tout petits et pataugeoire, ...), un espace de remise en forme (salle de danse et gymnastique, salle de musculation) et un espace de balnéothérapie (saunas finlandais, hammam, jacuzzis, douches à jets multiples, lieu de repos solarium et terrasse extérieure) et un bar.

Cette convention a été conclue pour une durée de quatre ans à compter de la date de mise à disposition des biens et équipements soit jusqu'au 1^{er} juin 2010.

6.2.1.2- *Une procédure de renouvellement respectant formellement les règles mais ayant conduit à écarter un candidat extérieur au motif de sa moindre connaissance de la station*

Fin 2009, la commune a lancé une nouvelle procédure de délégation de service public. Au terme de l'avis d'appel public à la concurrence, cinq sociétés avaient répondu dans les délais¹⁴. La commission de délégation de service public, réunie le 01/10/2009 avait arrêté la liste des candidats autorisés à présenter une offre en écartant l'une des sociétés¹⁵.

Le cahier des charges avait donc été transmis à quatre sociétés, mais seules deux ont finalement déposé une offre avant la date limite (12/02/2010) : Tignes Développement et Vert Marine.

Une négociation a été engagée avec les deux candidats afin qu'ils précisent certains points de leur proposition.

La sélection s'est faite sur la base des critères précisés dans le règlement de la consultation à savoir :

- ♦ la capacité du candidat à gérer des infrastructures sportives d'une station touristique de haute montagne ;
- ♦ l'engagement du candidat en faveur de l'animation des équipements délégués et sa capacité à travailler en coordination avec les différents partenaires communaux et ses autres délégataires ;
- ♦ l'engagement du candidat en faveur de la coordination de ses actions avec celles de la commune, notamment pour la fixation des tarifs des usagers et clients et pour l'établissement du calendrier annuel d'occupation des installations ;
- ♦ l'analyse financière et tarifaire des candidats ;
- ♦ la capacité du candidat à garantir le bon fonctionnement des parties techniques et des fluides.

Il ressort du rapport d'analyse des offres que la société Vert Marine a été écartée principalement en raison de sa moindre connaissance du fonctionnement de la station et du fait qu'il faisait apparaître un déficit d'exploitation prévisionnel plus important que Tignes Développement.

Cela appelle plusieurs observations :

- ♦ les critères d'analyse des offres tels que décrits dans le règlement de la consultation et tels que repris dans le rapport d'analyse des offres reposent essentiellement sur la connaissance de la station, de ses acteurs et sur la capacité du candidat à travailler en coordination avec eux et secondairement sur la capacité technique du candidat à gérer un complexe aquatique important ;
- ♦ le cahier des charges et le règlement de la consultation ont été rédigés en se basant sur le fonctionnement antérieur du Lagon et, de ce fait, privilégiaient fortement le candidat sortant ;
- ♦ les éléments portés à la connaissance des candidats au travers du règlement de la consultation ne permettaient pas de réduire cette distorsion d'information vis-à-vis du

¹⁴ Heitz system, Action développement loisir, Carilis, Vert Marine, Tignes Développement.

¹⁵ La société Heitz system avait été écartée sans que le motif de son exclusion ait pu être explicité par l'ordonnateur.

- sortant ce qui porte atteinte à la concurrence ;
- ♦ les résultats d'exploitation prévisionnels présentés par Tignes Développement, plus avantageux que ceux de Vert Marine, se sont avérés immédiatement manifestement sous évalués puisque les déficits d'exploitation observés entre 2010 et 2014 ont été en moyenne supérieurs à ceux avancés par Vert Marine dans son offre. Le PDG de la SEM de l'époque explique cette dégradation du résultat par la forte hausse du prix du gaz. La chambre estime pour sa part qu'il y a eu une sous-évaluation généralisée des charges (y compris sur les dépenses de personnel) et une surévaluation des recettes de la part de la SEM.

Ainsi, si la procédure de mise en concurrence de la délégation de service public a été formellement respectée, elle a revanche été réalisée sur la base de critères ne permettant pas de respecter les exigences législatives d'égalité de traitement des candidats et de libre accès des concurrents à la commande publique.

6.2.1.3- Les missions confiées au régisseur intéressé

Le 27 mai 2010, la commune et la SEM SAGEST Tignes Développement ont donc signé une nouvelle convention d'exploitation en régie intéressée, d'une durée de 11 ans (jusqu'au 31/05/2021).

Aux termes de cette convention, le régisseur « *s'engage à assurer la sécurité des usagers et du personnel, le bon fonctionnement et la continuité de l'exploitation de l'espace ainsi qu'à mettre en œuvre un service de qualité basé sur la convivialité de l'accueil, la propreté des installations, l'évolutivité des prestations et leur adaptation à chaque catégorie d'usagers.* »

Les principales missions du délégataire telles que décrites dans le compte rendu annuel au concédant sont les suivantes :

- ♦ l'accueil du public (touristique, résident, saisonnier, scolaire, ...) ;
- ♦ l'information et le conseil ;
- ♦ l'animation et l'enseignement ;
- ♦ la sécurité des usagers et du personnel ;
- ♦ la promotion et la commercialisation des activités et des produits du Lagon ;
- ♦ le maintien de l'installation en parfait état de fonctionnement.

6.2.1.4- Les modalités de rémunération du régisseur intéressé du Lagon : absence d'intéressement au résultat et absence de risque

La régie intéressée est un contrat de délégation de service public par lequel la collectivité confie à un tiers public ou privé la gestion ou la gestion et l'entretien d'un service. Celui-ci exploite le service pour le compte de la collectivité, qui assure l'intégralité des dépenses et recueille la totalité des recettes du service. Le régisseur intéressé agit en tant qu'agent public ou « mandataire » de la collectivité qui conserve la direction du service. Le régisseur doit être rémunéré d'une part, directement par la collectivité (garantie d'une recette fixe) et, d'autre part, en tenant compte en partie, de sa performance en gestion, nécessaire à l'équilibre du contrat. Le seul risque supporté par le délégataire réside donc dans le caractère plus ou moins important de son intéressement.

Dans le cas d'espèce, la convention prévoit en son article 28 que « *le délégataire perçoit de la collectivité une rémunération, comportant une part fixe et une part variable dépendant des résultats de l'exploitation et qui permettra notamment au délégataire de couvrir ses frais fixes généraux.* »

La part fixe est constituée d'une rémunération forfaitaire annuelle de 119 600 € TTC. La part variable annuelle, telle que prévue à la convention, dépend des résultats de l'exploitation et est déterminée de la manière suivante :

- ♦ un intéressement par tranche de chiffre d'affaires global réalisé hors contrats de partenariats (7 % jusqu'à 199 999 € HT, 10 % de 200 000 € HT jusqu'à 499 999 € HT, 18 % au-delà de 500 000 € HT), plafonné à 80 000 € HT par an ;
- ♦ un intéressement au résultat de gestion réel, plafonné à 25 000 € HT, et calculé de la manière suivante :
 - « *si le résultat de gestion réel HT de l'année N est amélioré (comparativement au résultat de gestion prévisionnel HT du même exercice), le délégataire percevra une rémunération de 15 % de la différence entre le résultat de gestion réel HT de l'année N et le résultat de gestion prévisionnel HT du même exercice ;*
 - « *si le résultat de gestion réel HT de l'année N est détérioré (comparativement au résultat de gestion prévisionnel HT du même exercice), le délégataire verra sa rémunération fixe HT réduite d'un montant de 20 % de la différence entre le résultat de gestion réel HT de l'année N et le résultat de gestion prévisionnel HT du même exercice ; la rémunération fixe susvisée ne pourra toutefois pas être réduite de plus de 30 %* ».
- ♦ un intéressement au chiffre d'affaires engendré par les contrats de partenariats supérieurs à 5 000 €.

Ces modalités de rémunération appellent les observations suivantes :

- ♦ il s'agit pour l'essentiel d'un intéressement au chiffre d'affaires qui est mécanique quel que soit le caractère déficitaire de l'exploitation et ne repose pas sur le savoir-faire de l'exploitant ;
- ♦ il n'existe pas, à proprement parler, d'intéressement au résultat d'exploitation mais un intéressement à la variation entre le résultat prévisionnel et le résultat constaté.

A titre d'illustration, la rémunération du régisseur intéressé s'est élevée en 2014 à 151 905 € TTC tandis que le résultat d'exploitation était déficitaire de près de 544 000 €.

De surcroît le dernier alinéa de l'article 28 précise que « *si le délégataire a respecté les dispositions du présent contrat et si malgré une gestion qualifiée de saine, les recettes n'étaient pas égales ou supérieures aux dépenses, la collectivité s'engage alors à supporter financièrement le déséquilibre entre les dépenses et les recettes sans pour autant modifier la rémunération convenue.* »

Dès lors, le risque commercial supporté par le délégataire, par principe mineur dans le cas d'une régie intéressée, est ici quasiment annihilé.

6.2.1.5- Un déficit en forte croissance...

La gestion du Lagon depuis le renouvellement de la DSP s'est traduite financièrement par un résultat brut d'exploitation en déficit croissant sur la période (+ 231 %) qui s'explique par une forte croissance à la fois des consommations intermédiaires (+ 30 %) et des charges de personnel (+ 41 %) face à un chiffre d'affaires atone (+ 0,88 %).

La stagnation du chiffre d'affaires est due à l'effet conjugué d'une politique tarifaire inchangée sur la période¹⁶ et d'un important régime de gratuité (notamment pour les porteurs de la carte Sportignes en été) qui a entraîné une forte diminution de la recette moyenne par entrée. Ainsi, avec 205 300 entrées en 2014, le Lagon génère un chiffre d'affaires quasiment identique à celui de l'année 2010 où le nombre d'entrées était inférieur de 7 % (191 229 entrées¹⁷).

L'absence de maîtrise des charges a été compensée par la subvention que la commune verse chaque année pour équilibrer le budget annexe du Lagon, laquelle a plus que doublé en quatre ans pour atteindre 660 k€ en 2014.

Tableau 11 : Excédent brut d'exploitation et capacité d'autofinancement du budget Lagon

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Taux d'évolution
= Ressources d'exploitation	885 330	897 595	892 864	876 365	893 145	0,88 %
- Consommations intermédiaires	409 483	395 050	468 033	524 376	533 123	30,19 %
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	0	0	0	107	97	n.s.
= Valeur ajoutée	475 847	502 545	424 830	351 882	359 925	- 24,36 %
<i>en % du produit total</i>	53,7 %	56,0 %	47,6 %	40,2 %	40,3 %	- 24,95 %
- Charges de personnel	637 626	687 006	759 159	683 541	899 844	41,12 %
+ Autres produits de gestion	1 345	1	47	2	1 253	- 6,83 %
- Autres charges de gestion	3 820	3 388	4 814	3 899	5 136	34,47 %
Excédent brut d'exploitation	- 164 253	- 187 849	- 339 095	- 335 556	- 543 802	231,08 %
<i>en % du produit total</i>	- 18,6 %	- 20,9 %	- 38,0 %	- 38,3 %	- 60,9 %	227,42 %
+/- Résultat financier (réel seulement)	- 71 648	- 69 399	- 67 246	- 64 629	- 62 099	- 13,33 %
+/- Résultat exceptionnel (subvention d'équilibre de la commune)	326 518	351 322	498 755	503 208	660 019	102,14 %
= CAF brute	90 617	94 074	92 414	103 023	54 118	- 40,28 %
<i>en % du produit total</i>	10,2 %	10,5 %	10,4 %	11,8 %	6,1 %	- 40,80 %

Source : CRC

Tableau 12 : Résultat d'exploitation du Lagon

en €	2010	2011	2012	2013	2014	0,20 %
CAF brute	90 617	94 074	92 414	103 023	54 118	- 40,28 %
- Dotations nettes aux amortissements	477 417	481 537	479 545	490 668	490 829	2,81 %
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	386 800	387 463	387 132	387 645	436 712	12,90 %
= Résultat section d'exploitation	0	0	0	0	0	0

Source : CRC

6.2.1.6- ... couvert par une subvention d'équilibre irrégulière

La chambre rappelle que le budget annexe du Lagon est un service public industriel et commercial.

¹⁶ Tarif piscine adulte 5 € et tarif enfant 4 €, fitness 9 € et fitness +piscine 12 €.

¹⁷ Source : rapports annuels au concédant.

En effet, la distinction entre le service public industriel et commercial et le service public administratif repose sur l'objet du service, les modalités de son fonctionnement et celles de son financement.

Dans le cas d'espèce, les recettes du budget annexe proviennent majoritairement (57 %) des recettes d'exploitation perçues auprès des usagers. En outre l'activité est de même nature que celle à laquelle peut se livrer un particulier ou une entreprise privée et dont les recettes pourraient provenir des usagers.

L'article L. 2224-1 du CGCT dispose que « *les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses* ».

Les collectivités ne doivent donc pas les financer par leur budget propre conformément aux dispositions de l'article L. 2224-2 du CGCT : « *Il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics visés à l'article L. 2224-1* ».

L'autorité délégante ne peut subventionner un SPIC qu'à titre dérogatoire et dans des conditions précisément énumérées dans le deuxième alinéa de l'article précité : « *Toutefois, le conseil municipal peut décider une telle prise en charge lorsque celle-ci est justifiée par l'une des raisons suivantes:*

- 1° Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;*
- 2° Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;*
- 3° Lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs* ».

Ainsi, outre l'hypothèse rarement rencontrée de sortie d'une période d'encadrement des prix, la subvention publique doit être justifiée par l'une des raisons suivantes :

- ♦ soit parce que la collectivité impose des sujétions, à la fois particulières et exorbitantes par rapport aux règles appliquées pour des services de même nature, en termes d'organisation et de fonctionnement du service ;
- ♦ soit, parce que la charge financière des investissements devant être réalisés s'avère difficile à assumer, notamment au cours des premiers exercices après la création d'un service.

La première hypothèse porte sur les contraintes de service public imposées au délégataire par la collectivité pour l'exploitation. La collectivité verse alors des subventions d'exploitation visant à couvrir une sujétion spéciale, mais ne peut assurer la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement. En outre, les exceptions posées par l'article L. 2224-2 alinéa 2 du CGCT sont restrictivement interprétées par le juge. Il faut que ces exigences imposées par la collectivité soient réellement particulières et exorbitantes.

La seconde hypothèse répond au besoin de financement pour la réalisation d'un ouvrage ou d'un équipement en mode concessif, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Enfin, l'établissement d'une telle subvention doit faire l'objet d'une délibération motivée : « *La décision du conseil municipal fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée. Cette délibération fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service*

prises en charge par la commune, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement ».

La décision doit donc :

- ♦ justifier, de manière précise et circonstanciée, qu'elle se trouve bien dans l'une des hypothèses de dérogation à l'interdiction de subventionnement prévues à l'article L. 2224-2 du CGCT ;
- ♦ indiquer précisément les dépenses du service qui seront supportées par la collectivité et en mentionner les modalités de calcul ;
- ♦ préciser les modalités de leur versement et le ou les exercices auxquelles elles se rapportent.

Enfin, l'alinéa 5 de l'article L. 2224- 2 du CGCT exige que *« lorsque le service a été délégué, la part prise en charge par le budget propre ne peut excéder le montant des sommes données au délégataire pour sujétions de service public et représenter une part substantielle de la rémunération de ce dernier ».*

En l'espèce, la subvention d'équilibre prévue par la convention ne respecte aucun des critères précités. L'ancien ordonnateur explique le fort subventionnement du Lagon par « le choix d'une politique tarifaire attractive », mais ne justifie ni son montant ni son évolution. Si certaines contraintes de service public sont effectivement imposées (ouverture 10 mois par an et modération tarifaire), la subvention n'est pas déterminée sur la base de l'évaluation de ces contraintes spécifiques. A cet égard il convient d'ailleurs de souligner que la forte croissance de la subvention d'équilibre sur la période ne saurait être justifiée par une quelconque évolution des contraintes de service public qui sont restées inchangées sur la période.

En outre, cette subvention d'équilibre n'a fait l'objet, jusqu'en 2015, d'aucune délibération motivée¹⁸ et la délibération de 2015 ne répond pas aux exigences précitées.

Il découle de ce qui précède que le budget annexe du Lagon a été irrégulièrement subventionné.

L'absence de concurrence effective concernant l'attribution de cette régie intéressée, sa durée excessivement longue, l'absence d'intéressement du régisseur au résultat d'exploitation ont conduit à dévoyer l'intérêt de ce mode de gestion.

Le postulat initialement posé du comblement systématique du déficit de cette activité (par nature déficitaire) a autorisé une dérive des charges de gestion avec pour incidence le doublement de la subvention d'équilibre attribuée par la commune.

6.2.2- La régie intéressée des parkings : consistance, modalités de renouvellement et équilibre économique

6.2.2.1- Une mise en concurrence formelle

Par une convention d'exploitation en régie intéressée, en date du 12 décembre 2000, la commune de Tignes a confié, pour une durée de dix ans l'exploitation et la gestion des parkings de la station à la SEM SAGEST Tignes Développement.

¹⁸ La première délibération a été adoptée en ce sens en mai 2015.

Au terme de l'avis d'appel public à la concurrence effectué dans le cadre de la procédure de renouvellement de la DSP, quatre sociétés¹⁹ avaient répondu dans les délais, dont trois sociétés ayant la gestion des parcs de stationnement pour cœur de métier.

La commission de délégation de service public, réunie le 10 février 2010 a arrêté la liste des candidats autorisés à déposer une offre sur cette base et a envoyé le cahier des charges à ces quatre sociétés. Seule Tignes Développement a présenté une offre à la date limite.

L'absence de dépôt des offres par les autres candidats est vraisemblablement liée à la nature des critères de sélection énoncés dans le règlement de la consultation à savoir :

- ♦ l'expérience du candidat dans la gestion des parcs de stationnement, notamment pour une station touristique de haute montagne ;
- ♦ la capacité du candidat à répondre aux objectifs de la collectivité en matière de service aux usagers ;
- ♦ l'analyse de la situation financière des candidats ;
- ♦ la capacité du candidat à garantir le bon fonctionnement des parties techniques et des fluides ;
- ♦ la capacité du candidat à travailler en coordination avec les différents partenaires communaux et ses autres délégataires.

Ces critères accordent donc une place importante à la qualité des relations entre le délégataire, la commune et les autres partenaires communaux sans porter à la connaissance des candidats des éléments de connaissance suffisamment précis sur les exigences de la collectivité et sur la présentation des autres partenaires communaux.

Une des sociétés qui avait fait acte de candidature suite à l'appel public à la concurrence, (SAGS, gérant des parkings de Val d'Isère) avait indiqué au maire ne pas avoir déposé d'offre du fait de la distorsion de concurrence en faveur du candidat sortant qui transparaissait à la lecture du règlement de la consultation et du cahier des charges.

6.2.2.2- *Les missions confiées au régisseur : des activités étrangères à l'objet de la délégation*

La 24 septembre 2010, la commune et la SEM SAGEST Tignes Développement ont donc signé, pour une durée de 11 ans, une délégation de service public pour la gestion des parcs de stationnement payants de la commune de Tignes, sous forme d'une régie intéressée.

Aux termes de cette convention le régisseur est notamment tenu :

- ♦ d'effectuer la gestion et l'exploitation des parcs de stationnements (payants et gratuits) mais également de divers services annexes mis à disposition par le délégant ;
- ♦ de conseiller la commune sur une vision globale du stationnement sur l'ensemble du territoire et en matière de stationnement et de circulation lors de manifestations et gros événements ;
- ♦ de contribuer à l'accueil des touristes (aide au chaînage et pré-accueil avec des « ambassadeurs ») et à l'animation de la station (en prévoyant des renforts de personnels lors des événements).

¹⁹ Groupe Interparking, SAGS, Vinci Park et Tignes Développement.

Il semble dès lors qu'une partie de ces activités (stationnement gratuit, activité de conseil de la commune, accueil des touristes et animation) relèvent d'activités étrangères à l'objet de la délégation qui consiste uniquement en l'exploitation et la gestion des parcs de stationnement payants.

En outre cette délégation recouvre non seulement la gestion du stationnement en ouvrage, mais également celle du stationnement en voirie alors que ces deux domaines répondent à des logiques juridiques et économiques différentes.

Le nombre de places de stationnement gérées dans le cadre de la délégation est de 2 579 places couvertes et 1 075 places en extérieur. L'exploitation payante ne concerne que la période allant de début décembre à début mai, la commune souhaitant que les parkings soient gratuits le reste de l'année.

La tarification repose sur le principe de la gratuité pour un stationnement de moins de deux heures puis s'effectue par période indivisible d'une heure jusqu'à 12h, ce qui contrevient à l'obligation réglementaire de tarification au quart d'heure depuis le 1^{er} juillet 2015.

6.2.2.3- *Les modalités de rémunération du régisseur*

La rémunération du régisseur est constituée :

- ♦ d'une part fixe s'élevant à 59 800€ TTC par an ;
- ♦ d'une part variable annuelle dépendant des résultats d'exploitation du service et composée comme suit :
 - 3 % du chiffre d'affaires HT
 - une part, plafonnée à 50 000 €, liée au montant HT reversé par le régisseur intéressé au budget des parkings (résultat d'exploitation) : 5 % pour la part inférieure à 800 k€ € HT, 10 % entre 800 k€ et 1 100 k€, 15 % au-delà.

Il n'est pas prévu d'indemnisation du délégant en cas de diminution du chiffre d'affaires.

6.2.2.4- *Le paradoxe de l'équilibre économique des parkings : une manne financière pour la SEM, un poids mort pour la commune.*

Ces modalités de rémunération du régisseur intéressé engendrent une situation paradoxale où ce dernier perçoit une importante rémunération au titre de son intéressement (239 148 € TTC en 2014) alors que la situation bilancielle du budget annexe parkings est critique.

Tableau 13 : Excédent brut d'exploitation et CAF du budget « Parkings »

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Taux d'évolution
Chiffre d'affaires	2 164 233	2 103 211	2 134 944	2 152 234	1 944 195	- 10,17 %
= Ressources d'exploitation	2 164 233	2 103 211	2 134 944	2 152 234	1 944 195	- 10,17 %
- Consommations intermédiaires	761 792	631 568	396 604	606 195	468 071	- 38,56 %
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	697	695	1 364	3 096	4 731	578,69 %
= Valeur ajoutée	1 401 744	1 470 949	1 736 976	1 542 944	1 471 393	4,97 %
<i>en % du produit total</i>	64,8 %	69,9 %	81,4 %	71,7 %	75,7 %	16,82 %
- Charges de personnel	426 139	428 311	453 258	416 438	452 914	6,28 %
+ Autres produits de gestion	139 917	133 974	158 604	114 534	97 074	- 30,62 %
- Autres charges de gestion	1 821	1	1 350	1 336	725	- 60,20 %
Excédent brut d'exploitation	1 113 701	1 176 611	1 440 972	1 239 703	1 114 829	0,10 %
<i>en % du produit total</i>	51,5 %	55,9 %	67,5 %	57,6 %	57,3 %	11,26 %
+/- Résultat financier (réel seulement)	- 614 579	- 649 881	- 965 755	- 751 218	- 648 334	5,49 %
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	- 15 529	- 12 086	- 12 652	- 9 446	- 14 330	- 7,73 %
= CAF brute	483 593	514 644	462 565	479 038	452 165	- 6,50 %
<i>en % du produit total</i>	22,3 %	24,5 %	21,7 %	22,3 %	23,3 %	4,08 %

Source : CRC

En effet l'exploitation du budget annexe parking est satisfaisante puisqu'en dépit d'une baisse du chiffre d'affaires (- 10 %), l'excédent brut d'exploitation se maintient en valeur absolue grâce à une forte diminution des consommations intermédiaires (- 38 %), et ce, malgré une hausse des dépenses de personnel (+ 6,3 %).

Toutefois, la capacité d'autofinancement ainsi dégagée ne permet pas de couvrir les annuités en capital de la dette qui sont élevées et croissantes sur la période sous revue (+ 16 %).

L'encours de dette du budget annexe « parkings », net de la trésorerie, s'élève en effet à 13,6 M€ en 2014 soit plus de 30 % de l'encours de dette consolidé de la commune. Il atteint donc un niveau critique - avec une capacité de désendettement dépassant 25 ans – et présente, de surcroît, un risque notoire puisqu'il comprend un produit structuré classé hors charte Gissler (F6) dont le taux a dépassé 24 % en 2015.

Tableau 14 : Le financement des investissements du budget « Parkings »

en €	2010	2011	2012	2013	2014	
CAF brute	483 593	514 644	462 565	479 038	452 165	- 6,50 %
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	508 061	525 925	529 425	567 360	589 904	16,11 %
= CAF nette ou disponible (C)	- 24 468	- 11 281	- 66 860	- 88 322	- 137 739	n.s.
+ Recettes d'inv. hors emprunt (D)	0	0	0	0	0	0
= Financement propre disponible (C+D)	- 24 468	- 11 281	- 66 860	- 88 322	- 137 739	462,94 %
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	- 5,3 %	- 71,1 %	- 1 494,4 %	- 13 077,7 %	- 427,1 %	7975,48 %
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie et dons en nature)	462 634	15 864	4 474	675	32 250	- 93,03 %
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 487 102	- 27 145	- 71 334	- 88 997	- 169 989	- 65,10 %
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 487 102	- 27 145	- 71 334	- 88 997	- 169 989	- 65,10 %

Source : CRC

La commune se trouve donc dans la situation paradoxale où elle rémunère de manière

substantielle son régisseur intéressé alors qu'elle présente un besoin de financement sur ce budget et finance les investissements afférents en prélevant sur son fonds de roulement.

Enfin, la situation du budget annexe « parkings » commence à se dégrader y compris en exploitation avec une diminution importante des recettes en 2014 (- 208 k€) qui se confirme en 2015.

Le délégataire explique cette baisse de chiffre d'affaires par la diminution de la commercialisation des places de parkings via les hébergeurs de la station²⁰ et par un changement de mode de transport de la clientèle qui privilégieraient de plus en plus le transport collectif.

L'absence de remise en concurrence réelle de cette régie intéressée, sa durée excessivement longue et le maintien d'un niveau élevé de rémunération du régisseur malgré la contraction du chiffre d'affaires, entretiennent une situation de rente pour la SEM.

Une délégation de service public sous forme d'affermage aurait été plus profitable à la commune qui aurait ainsi pu transférer une part de risque plus importante à son délégataire.

Bien qu'elle assure la gestion des parkings depuis plus de 15 ans, cette mission ne constitue pas le cœur de métier de la SEM SAGEST Tignes Développement. La baisse du chiffre d'affaires des parkings depuis 2013 doit conduire la SEM et le délégant à s'interroger sur le professionnalisme de la gestion en la matière.

6.3- Les délégations de service public « accueil, information, promotion, animation » et « gestion des infrastructures sportives, culturelles et de loisirs »

La commune de Tignes a conclu deux délégations de service public (hors régies intéressées) avec la SEM SAGEST Tignes Développement.

Tableau 15 : Les régies intéressées gérées par la SEM SAGEST Tignes Développement

Missions	Forme	Date de signature	Date initiale de fin de contrat	Renouvellement ou prolongation par voie d'avenant	Date de fin de contrat
Accueil, information des touristes, promotion, commercialisation et animation touristique de la station	Délégation de service public	24/12/1999	01/01/2010	Renouvelée le 21 décembre 2009, à compter du 1er janvier 2010 pour une durée de 6 ans. Puis prolongée en 2015 par voie d'avenant pour une durée d'un an	31/12/2016
Gestion des installations sportives, culturelles et de loisirs	Délégation de service public	23/09/1999	23/08/2014	Prolongation par voie d'avenant le 12 mars 2012, jusqu'au 31 décembre 2015. Puis convention de gestion provisoire d'1 an.	31/12/2016

Source : CRC

²⁰ Les hébergeurs interviennent comme des « revendeurs » des places de parkings. En 2014 l'hébergeur « Maeva » a décidé de ne plus travailler avec la SEM et donc de ne plus commercialiser ses places de parking auprès de ses clients. Le Club Med a également une politique de commercialisation inégale à l'égard de la SEM.

6.3.1- Historique et consistance de ces deux délégations de service public

6.3.1.1- La DSP « gestion des installations sportives, culturelles et de loisirs »

La SEM SAGEST Tignes Développement est délégataire de service public relatif à la gestion des installations sportives, culturelles et de loisirs depuis le 23 septembre 1999 en vertu d'une convention dont le terme initial était le 31 décembre 2014. Par cette convention, la commune de Tignes a confié à la SEM la gestion, l'entretien courant et l'animation d'une dizaine d'infrastructures sportives, culturelles et de loisirs aménagées par la commune²¹. Cette convention a fait l'objet de quatre avenants.

Un avenant n° 1 en date du 11 mai 2003 prévoyait la prolongation de la gestion de l'espace forme pour l'hiver 2002-2003 et l'été 2003.

L'avenant n° 2 en date du 12 août 2008 intégrait de nouveaux équipements dans le périmètre de la délégation²².

L'avenant n° 3 du 12 mars 2012 ajoutait de nouveaux équipements au périmètre de la délégation (dont les nombreux équipements du bâtiment Tignespace entièrement rénové) et prolonge la durée de la convention afin de l'aligner sur la durée de la DSP « accueil, information des touristes, promotion et commercialisation de la station »²³.

L'avenant n° 4 en date du 18 mars 2014 créait une annexe tenant lieu de récapitulatif des obligations de Tignes Développement.

Selon l'article 14 de cette convention de DSP, la SEM est rémunérée par les recettes perçues auprès des usagers, par les recettes générées par ses activités propres, par des subventions d'équilibre versées par la commune et, le cas échéant, par d'autres subventions publiques.

6.3.1.2- La DSP accueil, information des touristes, promotion, commercialisation et animation touristique de la station

La SEM SAGEST Tignes Développement a également endossé une délégation de service public relative à l'accueil, l'information des touristes, la promotion, la commercialisation et l'animation touristique de la station de Tignes.

Cette DSP a été conclue avec la SEM le 24 décembre 1999, puis renouvelée, après une procédure de mise en concurrence formelle, le 21 décembre 2009 pour une période courant du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2015. En effet, les missions initialement incluses dans cette DSP relevaient pour l'essentiel d'un office du tourisme, ce qui restreignait, de fait, le champ de la concurrence et ne pouvait que conduire à retenir la SEM SAGEST à qui la

²¹ Dont la zone de la plage des sports (court de tennis, zones d'activités nautiques, école de cirque en été, chalet de pêche, jeux d'enfants, zone de trampoline, terrains pour jeux de ballons, patinoire naturelle d'hiver), zone de Lognan (stade de football, stand de tir à l'arc, terrains de jeux de ballons, centre équestre d'été), complexe Tignespace (équipements sportifs et salles de congrès), zone de loisirs de Boisses, stand de neige de Tignes (stade Olympique, slalom parallèle, snow park), zone d'escalade du Chevril, zone d'activité nautique de la retenue du Chevril, zone de loisirs du quartier des Brévières (tennis et volley), locaux d'accueil.

²² Notamment la salle Corail de l'espace aquatique et de bien-être, le skate park, le gliss park, une structure multisports, un practice de football, un terrain de basket, un terrain de boules, un beach soccer, un beach volley, des pistes de VTT.

²³ La convention justifie cet alignement par le fait que « les missions confiées dans le cadre de la présente DSP sont interdépendantes des missions confiées dans le cadre de la DSP « accueil, information des touristes, promotion et commercialisation de la station » [...] qui ne peuvent être réalisées qu'avec les moyens et les infrastructures [visées par la présente DSP] qui en sont le support indispensable. Il apparaît donc indispensable lors de leur renouvellement de les fusionner afin de lancer une procédure unique de délégation de service public. » Selon les termes de la convention, l'alignement des DSP répond à un motif d'intérêt général qui autorise, aux termes de l'article L. 1441-2 du CGCT, une prolongation d'un an.

commune a entendu confier ces missions depuis la dissolution de l'office de tourisme de Tignes en 1999.

L'avenant n° 1, signé le 23 décembre 2010, élargissait les missions déléguées à la gestion des baux et sous-baux conclus entre 2002 et 2004 avec les propriétaires rénovateurs et les agences immobilières (au titre de la convention rénovation initialement conclue en 1997) avec pour mission de poursuivre et faire évoluer le classement « label confort Tignes » et de modifier le système d'incitation à la rénovation afin d'assurer une meilleure fréquentation de la station.

L'avenant n° 2 en date du 20 juillet 2011 intégrait la gestion et l'animation du complexe cinématographique dans le périmètre de la délégation.

Par l'avenant n° 3, signé le 10 avril 2012, la commune mettait de nouveaux équipements à disposition du délégataire.

L'avenant n° 4, signé le 25 mai 2013, intégrait la gestion de la station-service de Tignes le Lac dans le périmètre des missions déléguées.

Par l'avenant n° 5, signé le 2 octobre 2013, la commune mettait de nouveaux locaux et équipements à disposition du délégataire (essentiellement relatifs à la gestion de la station-service).

L'article 5 du contrat, énumère les missions déléguées qui, au gré des avenants, se sont considérablement élargies. Aujourd'hui la SEM est chargée de l'accueil et l'information des touristes sur tout le territoire de la station, de la promotion de la station, de la mise en œuvre de la politique du tourisme, de la gestion d'une centrale de réservation d'hébergement en location ou à l'hôtel, de la promotion commerciale des offres d'hébergements touristiques, de la gestion de baux conclus avec des propriétaires rénovateurs et des agences immobilières dans le cadre de l'opération de rénovation de la station, de la gestion d'un complexe cinématographique et de la gestion d'une station-service. Les activités confiées au délégataire sont donc nombreuses et diverses.

Selon l'article 18 du contrat, la SEM se rémunère grâce aux recettes perçues directement sur les usagers, aux recettes de la taxe de séjour que lui reverse la commune, aux subventions d'équilibre versées par la commune, aux autres subventions publiques le cas échéant, et aux recettes issues de ses activités propres.

Un certain nombre d'éléments constitutifs du fonctionnement de ces DSP et leurs modifications successives laissent à penser que les missions assumées par la SEM dans ce cadre et leurs modalités de mises en œuvre ne peuvent être qualifiées de délégations de service public.

6.3.2- Des DSP contenant des clauses irrégulières et émaillées d'avenants modifiant l'objet de la délégation

6.3.2.1- *L'indemnisation illégale de biens de retour à la valeur vénale*

Les dispositions des conventions de DSP susmentionnées relatives au traitement des biens à l'échéance des contrats, sont, dans leur rédaction actuelle, irrégulières.

L'article 20 de la convention de délégation « gestion des installations sportives, culturelles et de loisirs » prévoit : « *A l'expiration du contrat, l'exploitant sera tenu de remettre gratuitement à la commune en état normal d'entretien et de fonctionnement, tous les équipements qui font partie intégrant du service. Les installations correspondant à des extensions qui auraient été*

financées par le délégataire seront remises à la commune moyennant, si elles ne sont pas amorties, une indemnité calculée à l'amiable ou à dire d'expert, en tenant compte notamment de leurs conditions d'amortissement ».

La chambre rappelle que les biens nécessaires à l'exploitation du service public délégué, qu'ils aient été mis en affermage ou qu'ils aient été fournis par le délégataire sous l'emprise du contrat sont tous des biens de retour dont il doit être fait retour gratuit à la commune. L'indemnisation de ces biens n'est possible que lorsqu'ils n'ont pu être amortis sur la durée de la convention et ne peut excéder la valeur nette comptable des biens en question.

6.3.2.2- *Le rachat des biens de la délégation par la commune*

Aux termes des contrats de DSP, la commune met à disposition de la SEM les différentes infrastructures sportives, culturelles et de loisirs à charge pour le délégataire d'en assurer leur entretien, leur réparation et éventuellement le renouvellement de certains composants afin qu'ils soient rendus au délégant dans leur état initial²⁴.

Toutefois, depuis 2009, l'intégralité des achats d'équipements est assurée par la commune qui les met à disposition de la SEM. Le périmètre des dépenses à la charge du délégataire s'est donc, contrairement au contrat, considérablement amoindri, et ce, au détriment de la commune qui, tout en ayant maintenu son niveau de subvention, doit désormais supporter, en sus des investissements initiaux, des dépenses d'équipement non initialement à sa charge.

De surcroît, chaque année, les équipements antérieurs à 2009 complètement amortis au bilan de la SEM, mais encore utilisés sont cédés à la commune de Tignes, pour une valeur d'usage certes faible, mais supérieure à la valeur nette comptable (laquelle par définition est à zéro s'agissant de biens amortis). Un certain nombre de ces biens sont partie intégrante des équipements mis en affermage par la commune dans le cadre des délégations de service public (ex : filets du stade de compétition, les trampolines, caisses, centre d'appel). La commune rachète donc pour une valeur d'usage certains biens de la délégation qui ont une valeur comptable nulle.

En vertu du principe rappelé précédemment et selon lequel les biens nécessaires à l'exploitation du service public délégué font retour gratuit à la commune, ce rachat des biens de la délégation par la commune à une valeur excédant la valeur nette comptable est irrégulier. Seuls les biens de reprises, c'est-à-dire utiles mais non indispensables à l'exploitation du service public délégué, peuvent faire l'objet d'un rachat à la valeur vénale à l'échéance de la convention, et ce quels que soient les droits contractuellement consentis sur les biens pendant la durée d'exécution du contrat.

La commune s'est donc trouvée en situation depuis 2009, d'assumer des dépenses d'équipements initialement à la charge du délégataire et de racheter les équipements acquis par le délégataire sous l'emprise du contrat.

Ces dispositions, au demeurant sans base contractuelle, ont irrégulièrement modifié l'équilibre du contrat initial au détriment de la commune.

²⁴ L'article 9 de la convention de DSP « sports, loisirs et culture » précise : « *Lieux et matériels devront être entretenus en bon état de réparation locative pendant toute la durée du contrat et rendus, à échéance, dans l'état où le délégataire les aura reçus.* »

6.3.2.3- Des avenants modifiant l'objet et l'économie du contrat

Il convient de relever que les avenants successifs ont eu pour effet non seulement d'augmenter le nombre d'équipements dont la gestion est déléguée à la SEM mais également d'élargir le champ des missions de la SEM à des domaines initialement non prévus dans le contrat initial.

La chambre rappelle qu'aux termes de l'article L. 1411-2 du CGCT « *les conventions de délégation de service public ne peuvent contenir de clauses par lesquelles le délégataire prend à sa charge l'exécution de services ou de paiements étrangers à l'objet de la délégation.* »

Le périmètre des missions initialement dévolues à la SEM ayant été formulé en des termes relativement génériques, il ne peut être considéré que les inclusions de ces nouvelles missions sont, au sens strict, étrangères à l'objet initial des conventions de DSP.

Cependant, ces avenants ont parfois consisté en l'adjonction de missions qui étaient clairement détachables des missions initialement déléguées et qui auraient pu et dû faire, en tant que telles, faire l'objet de procédures distinctes permettant de mettre en concurrence la délégation de ces missions. C'est notamment le cas pour la gestion du cinéma et de la station-service qui réclament en outre des compétences spécifiques dont la SEM SAGEST ne disposait a priori pas au moment de la délégation de ces nouvelles missions.

Le PDG de la SEM de l'époque justifie ces adjonctions par la nécessité de préserver ces services sur la station dans un contexte de défaillances des acteurs privés.

L'adjonction de missions nouvelles par voie d'avenant a donc eu pour effet d'écarter des opérateurs extérieurs potentiellement mieux disant en favorisant la SEM SAGEST Tignes Développement sur des activités spécifiques.

6.3.3- Un fonctionnement qui ne relève pas d'une délégation de service public

En première analyse les deux conventions de DSP susmentionnées consistent en un affermage, la SEM assurant l'exploitation d'équipements construits par la commune.

Toutefois, l'analyse des bases contractuelles et des modalités de mise en œuvre de ces missions permet de considérer qu'elles ne relèvent pas de délégations de service public.

Cette analyse est présentée de manière détaillée en annexe du présent rapport. Il en ressort que la commune de Tignes a entendu déléguer des services publics, caractérisés par des contraintes de services publics imposées au délégataire. Toutefois, en dépit des dispositions contractuelles, le contrôle exercé par la commune s'avère, dans les faits, partiel.

En outre, le déficit de la SEM étant systématiquement couvert par la commune, aucun risque d'exploitation ne pèse sur le délégataire. La qualification de délégation de service public a donc été adoptée à tort et les missions confiées à la SEM s'apparente à un marché public de service.

De surcroît, le comblement du déficit d'exploitation au moyen de subventions d'équilibre irrégulières, puisque versées à un service public industriel et commercial, méconnaît les règles posées par l'article L. 2224-2 du CGCT.

6.3.4- Une procédure d'unification des DSP stoppée

6.3.4.1- *Les motifs d'une fusion des DSP...*

Le terme des deux DSP « sports » et « tourisme » étant le 31 décembre 2015, le conseil municipal de la commune de Tignes a décidé, par une délibération du 25 février 2015, de lancer une nouvelle procédure de publicité et de mise en concurrence en vue de la conclusion d'une seule délégation de service public portant, cette fois, sur l'ensemble des activités faisant l'objet des deux contrats actuels.

Ce processus de fusion des DSP était motivé initialement, selon les responsables de la SEM, par le constat que la SEM SAGEST Tignes Développement, si elle n'est pas toujours la seule à présenter sa candidature, est en revanche la seule à présenter une offre et qu'il s'agit donc d'éviter à Tignes Développement de déposer un dossier pour chaque DSP et à la commune d'instruire deux dossiers. Pour le délégant et le délégataire, l'objet de cette fusion était donc de gagner en cohérence et de simplifier les processus administratifs.

Cette approche semble confirmer pour la chambre que la mise en concurrence n'est que formelle et vécue comme une simple contrainte par les deux parties qui n'envisagent aucunement qu'elle puisse avoir pour effet de concurrencer la SEM sur « son champ de compétence » ou permettre d'accroître la quotité de la prestation fournie.

6.3.4.2- *... ayant un effet anti-concurrentiel*

La première phase de cette mise en concurrence, s'est achevée le 27 mai 2015, date limite de dépôt des candidatures. Elle s'est accompagnée d'une publicité sur le site internet de la commune.

L'avis d'appel public à la concurrence, publié le 8 avril 2015, mentionnait qu'une subvention d'équilibre serait toujours versée à l'attributaire par la commune de Tignes. Nonobstant la qualification de « services administratif » qu'adopte le délégant dans cet avis d'appel public à la concurrence, le caractère industriel et commercial de la plupart des activités déléguées reste indubitable - les modalités de fonctionnement et de financement étant similaires à celles prévues dans les conventions précédemment étudiées. Cette qualification contractuelle ne permet pas au délégant de contourner l'interdiction des subventions d'équilibre posée à l'article L. 2224-2 du CGCT.

Le fait d'avoir fusionné les deux DSP en une seule est problématique à plusieurs titres.

En premier lieu, la doctrine administrative a rappelé à diverses reprises que chaque service public distinct devait faire l'objet d'une convention propre, et qu'était contraire aux règles de la gestion déléguée l'exploitation sous une même convention de deux ou plusieurs services publics différents, afin notamment d'éviter qu'une activité industrielle et commerciale déficitaire soit financée par les usagers d'un autre service.

Ensuite, la doctrine considère que « *le regroupement de services publics au sein d'une DSP unique est susceptible d'avoir des effets anticoncurrentiels dès lors qu'elle aboutit automatiquement à la constitution de groupements momentanés d'entreprises, alors même que, si les services publics n'étaient pas regroupés, des candidatures individuelles auraient été rendues possibles* »²⁵.

²⁵ V. De Sigoyer, Une pluralité de services publics dans une délégation de service public unique : est-ce possible?, Droit Administratif n°1, Janv 2015.

C'est d'ailleurs le sens des conclusions du rapporteur public relative à l'arrêt du Conseil d'Etat du 13 juillet 2012 « Commune d'Aix-en-Provence » qui indiquait qu'« *une délégation dont le périmètre engloberait des prestations totalement distinctes et qui aurait ainsi pour effet d'écarter de l'accès à la commande publique des opérateurs spécialisés dans les unes ou dans les autres, sans que ce choix soit justifié par un motif tenant à la bonne exécution du service public, pourrait prêter à critiques.* »

En l'espèce, les activités déléguées, telles que mentionnées dans l'appel public à la concurrence, comprennent notamment l'accueil et l'information des touristes, la promotion de la station, la gestion d'une centrale de réservation des offres d'hébergements, la mise en œuvre d'une opération de rénovation immobilière, la gestion des installations sportives et culturelles, l'organisation de manifestations sportives et culturelles et la gestion d'un complexe cinématographique. Un certain nombre de ces missions constituent donc des activités substantiellement distinctes (notamment le cinéma, la gestion de la centrale de réservation et la gestion d'infrastructures sportives).

La fusion des périmètres délégués a donc pour incidence que seules pourraient candidater les entreprises capables d'exercer simultanément tous ces services, ce qui conduirait à écarter des entreprises spécialisées dans la gestion d'une de ces activités.

Cela a d'ailleurs été confirmé par les faits puisque le 29 mai 2015 seule Tignes Développement avait déposé une offre.

6.3.4.3- *Les décisions prises par la commune : arrêt de la procédure de fusion et réflexion sur les modalités de gestion des DSP*

Fin mai 2015, la chambre a adressé au maire de Tignes, dans le cadre de l'examen de gestion de la commune, un certain nombre de remarques sur la procédure de fusion des DSP alors en cours ainsi que sur le risque de requalification en marché compte tenu de l'absence de risque supporté par le délégataire.

L'ordonnateur a admis cette analyse et a décidé de déclarer la procédure sans suite. Cela est retracé au sein du rapport de gestion de la SEM 2014-2015 dans les termes suivants :

« Les deux conventions de délégations du service public, pour la Gestion de l'accueil et de l'information des touristes, de la promotion et de l'animation touristique de la station et de la centrale de réservation, d'une part, ainsi que celle pour la Gestion des installations sportives, culturelles et de loisirs, d'autre part, signées avec la commune de Tignes arriveront à terme le 31/12/2015.

Par délibération en date du 25 février 2015, le conseil municipal de Tignes avait décidé de lancer une nouvelle procédure de publicité et de mise en concurrence en vue de la conclusion d'une seule délégation de service public portant sur l'ensemble des activités faisant actuellement l'objet des deux conventions.

Toutefois, au vu des résultats de la mise en concurrence, notre société ayant été l'unique candidat à remettre une offre, et au vu des observations et recommandations du rapporteur de la Chambre Régionale des Comptes, la Ville faisant l'objet d'un contrôle, tout comme la Société, la Ville a informé notre Société de sa décision de mettre un terme à la procédure de mise en concurrence lancée pour la conclusion d'une nouvelle délégation de service public globale. »

Par une délibération en date du 15 juillet 2015, le conseil municipal reconnaissait que *« les conditions de la concurrence pourraient révéler de fait des imperfections dans la définition et l'étendue des missions contractuelles. Trop étendue et trop disparates, ces missions répondent également à des logiques économiques et juridiques variées qui pourraient difficilement être assumées par les opérateurs économiques dans le parfait respect de l'égalité concurrence, des règles régissant le fonctionnement du service public et des principes régissant les relations financières entre le délégataire et le délégant »*. Il a approuvé dans le même temps l'arrêt de la procédure pour motif d'intérêt général et décidé la conduite d'une étude juridique et d'une étude financière sur les modalités de gestion des différents services publics faisant l'objet des deux DSP.

Dans l'attente des résultats des études susmentionnées et après concertation avec le sous-préfet, le maire a donc décidé :

- de recourir à la faculté offerte par l'article L. 1411-2 du CGCT et de prolonger d'un an, par voie d'avenant, pour motifs d'intérêt général, la délégation de service public relative à l'accueil, l'information des touristes, la promotion, la commercialisation et l'animation touristique de la station ;
- de signer avec le délégataire actuel une convention de gestion provisoire, d'une durée d'un an, pour permettre la continuité de gestion des équipements sportifs, culturels et de loisirs.

Ces décisions ont été approuvées par une délibération du conseil municipal en date du 25 novembre 2015.

La SEM a été l'instrument essentiel de diversification de la station face à l'aléa climatique et aux nouvelles attentes de la clientèle. Elle a également servi de support juridique pour l'exercice de missions parfois ponctuelles que la commune ne souhaitait ou ne pouvait pas reprendre en régie.

Les missions que la SEM exerce en tant que délégataire de service public se sont ainsi considérablement étendues, agrégeant des activités parfois disparates et sans cohérence évidente entre elles : parkings, office du tourisme, infrastructures sportives, cinéma, station-service, centrale de réservation, ...

Ces missions ont été intégrées dans le périmètre des délégations de service public par voie d'avenants successifs qui en ont irrégulièrement modifié l'objet et l'équilibre général.

En outre, l'absence de risque d'exploitation supporté par la SEM, du fait de l'attribution de subventions d'équilibre illégales, pourrait conduire à requalifier ces DSP en marchés de prestation.

De surcroît, la durée excessivement longue de la DSP « sports » et l'absence de remise en concurrence à l'occasion de l'ajout de missions pourtant clairement détachables de l'objet initial des conventions de délégation (à l'instar du cinéma) ont eu pour effet d'écarter des candidats potentiellement plus qualifiés que la SEM pour l'accomplissement de ces missions. La fusion des deux DSP projetée par la commune aurait eu pour effet d'accroître ces effets anti-concurrentiels si la commune ne l'avait pas suspendue.

6.4- La réflexion sur les missions de la SEM et ses relations avec la commune

6.4.1- Les modalités de gestion des missions confiées à la SEM : sortir les activités relevant de l'office du tourisme du champ de la DSP

Avant de se positionner sur les modes de gestion des missions confiées à la SEM, il convient de considérer qu'elle assume aujourd'hui, dans le cadre de ses délégations de service public, des missions administratives qui sont du ressort d'un office du tourisme, imbriquées avec des activités industrielles et commerciales relevant du secteur concurrentiel.

Il convient de rappeler que les missions d'accueil, d'information et de promotion touristique d'un office du tourisme, telles que rappelées par l'article L. 133-3 du code du tourisme²⁶, lorsqu'elles ne sont pas gérées en régie directe, sont exercées par une structure créée par la commune (EPIC, SEM, association) en vertu d'une habilitation prévue par la loi.

A ce jour la commune assimile le périmètre de la DSP tourisme confiée à la SEM SAGEST Tignes Développement à celui des missions d'un office du tourisme. En vue de préparer la demande de classement de l'office du tourisme en catégorie I²⁷, le conseil municipal a d'ailleurs adopté une délibération en date du 17 novembre 2014 autorisant le maire à signer une convention d'objectifs avec la SEM en charge de l'office du tourisme. Cette convention couvre des missions très étendues dont le financement correspond au montant de la subvention actuellement attribuée par la commune au titre de la DSP « tourisme » qui inclut pourtant des missions clairement détachables de celle d'un office du tourisme (à l'instar de la gestion du cinéma).

Il conviendrait donc de dissocier les activités relevant des missions d'un office du tourisme que la commune²⁸ confierait à la SEM en vertu d'une délégation unilatérale, des autres activités qui doivent faire l'objet d'une mise en concurrence via une ou plusieurs délégations de service public ou marchés en fonction du risque d'exploitation mis à la charge du prestataire.

La chambre rappelle qu'une DSP consiste à déléguer une mission de service public correspondant à un objet identifié. Elle attire l'attention de la commune sur la nécessité de procéder à un allotissement permettant de garantir la liberté d'accès des opérateurs économiques aux contrats de délégation de service public.

²⁶ « L'office de tourisme assure l'accueil et l'information des touristes ainsi que la promotion touristique de la commune ou du groupement de communes, en coordination avec le comité départemental et le comité régional du tourisme. Il contribue à coordonner les interventions des divers partenaires du développement touristique local. Il peut être chargé, par le conseil municipal, de tout ou partie de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique locale du tourisme et des programmes locaux de développement touristique, notamment dans les domaines de l'élaboration des services touristiques, de l'exploitation d'installations touristiques et de loisirs, des études, de l'animation des loisirs, de l'organisation de fêtes et de manifestations culturelles. L'office de tourisme peut commercialiser des prestations de services touristiques dans les conditions prévues au chapitre unique du titre Ier du livre II. Il peut être consulté sur des projets d'équipements collectifs touristiques. L'office de tourisme soumet son rapport financier annuel au conseil municipal. »

²⁷ La commune de Tignes a obtenu un classement en station de sports d'hiver et d'alpinisme en 1969, qui deviendra caduque le 1er janvier 2018. Afin de continuer à bénéficier des avantages liés au classement, Tignes a souhaité acquérir un classement en station de tourisme. Tignes Développement a donc été chargée de demander le reclassement de l'Office de Tourisme en catégorie 1 (avant avril 2015). En parallèle, pour obtenir le classement en catégorie 1, il faut obtenir le dossier certification qualité tourisme que Tignes Développement a déposé préalablement à la demande de classement.

²⁸ La commune de Tignes bénéficie à ce titre de l'exception prévue à l'article 68 de la loi NOTRe qui transfère de plein droit la compétence tourisme aux EPCI mais autorise le maintien d'office de tourisme distincts pour les stations classées de tourisme.

6.4.2- Assurer l'équilibre économique de la SEM par des financements réguliers

Depuis 2009, la SEM SAGEST Tignes Développement (hors régies intéressées) est structurellement déficitaire de 5 à 6 M€ par an, déficit par ailleurs tendanciellement croissant sur la période sous revue.

Tableau 16 : Résultat net de la SEM hors subventions communales

En k€	2007 2008	2008 2009	2009 2010	2010 2011	2011 2012	2012 2013	2013 2014	2014 2015
Résultat net SEM	- 88	1	-38	216	138	- 222	155	213
Subvention de la commune	4 430	4 865	5 014	5 169	5 488	5873	5283	6 194
Résultat hors subvention commune	- 4 518	- 4 864	- 5 052	- 4 953	- 5 350	- 6 095	- 5 128	- 5 981

Source : CRC

Ce déficit est systématiquement couvert par les subventions communales ainsi que détaillé précédemment, subventions qui viennent s'ajouter à la rémunération de la SEM en sa qualité de régisseur intéressé :

Tableau 17 : Le coût des délégations de service public à la SEM pour la commune

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol.
Rémunération des délégataires	554 286	724 073	467 581	445 651	474 807	391 054	nc	
Rémunération régisseur Lagon	225 110	305 735	201 325	168 255	189 689	151 905	nc	
Rémunération régisseur Parkings	94 229	123 138	266 256	277 396	285 118	239 149	nc	
Rémunération DSP réhabilitation immobilisations loisirs *	234 947	295 200						
Subventions d'exploitation DSP Tignes développement	4 755 792	4 719 241	5 203 460	5 631 550	5 924 112	5 283 130	6 194 533	30,25 %
Dont DSP accueil, information, promotion, communication, et animation touristique de la station	4 254 224	4 533 622	4 956 078	4 887 810	4 933 385	5 086 900	5 161 093	21,32 %
Dont DSP gestion des installations sportives, culturelles et de loisirs	376 632	185 619	213 012	663 740	818 441	0	1 033 440	174,39 %
Dont DSP cinéma			34 370	80 000	172 286	196 230		
Dont Tignes développement taxe professionnelle parking	124 936							
Subvention exceptionnelle Lagon	438 258	325 499	343 936	497 086	503 145	660 019	587 458	70,80 %
Total coût des DSP pour la commune	5 748 336	806 318	1 058 899	1 686 477	1 968 679	6 334 203	nc	nc

Source : CRC

* imputés au compte 6228 "rémunérations autres services extérieurs", ces versements constituent en fait des subventions d'exploitation octroyées par la commune au titre de l'équilibre de la délégation de service public" réhabilitation immobilisations et loisirs" imputable au compte 657.

Un retraitement de la comptabilité analytique de la SEM (après ventilation des fonctions support), permet de répartir le déficit structurel de la SEM (hors régies) de la manière suivante :

Tableau 18 : Déficit structurel de la SEM par mission

Missions assimilables à celles d'un office du tourisme (Maison de Tignes et communication)	Déficit annuel moyen généré (en k€)
DSP accueil, information, promotion, commercialisation et animation touristique	4 400
Maison de Tignes et communication	1 420
Promotion	190
Commercialisation	230
Animation et évènementiel	2 100
Cinéma	180
Système "partenariat propriétaires"	280
DSP gestion des installations sportives, culturelles et de loisirs	1 600
Activités sportives	850
Tignespace	750
Total	6 000

Source : CRC

Les missions relevant de l'office du tourisme ont vocation à être couvertes par le produit de la taxe de séjour, en vertu des dispositions de l'article L. 2333-7 du code du tourisme, (soit environ 1 M€ par an) et éventuellement par une subvention de la commune (pour les activités relevant d'un service public administratif).

S'agissant du déficit généré par les autres missions industrielles et commerciales de la SEM, la commune devra cesser de verser des subventions d'équilibre. Elle ne pourra, dans le cadre d'une délégation de service public, apporter un financement qu'au titre de la prise en charge des contraintes de service public et devra veiller à transférer le risque, qu'elle supporte aujourd'hui, à son délégataire dont la rémunération devra être substantiellement liée au résultat d'exploitation. Ces contraintes de service public devront être précisément identifiées dans les contrats et leurs modalités d'évaluation précisées.

La commune doit repenser le mode de gestion des activités aujourd'hui gérées par la SEM afin de se mettre en conformité avec la réglementation.

L'équilibre économique de la SEM ne sera assuré qu'au prix de mesures d'économie et d'une refonte générale de sa stratégie. Il s'agira pour la SEM, sur ses activités industrielles et commerciales, d'augmenter son chiffre d'affaires afin de diminuer sa dépendance aux subventions communales qui ne peuvent réglementairement être que la contrepartie des contraintes de service public imposées par le délégant.