

Monsieur le Président,

Par lettre citée en référence, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion du Syndicat Intercommunal de Flaine au cours des exercices 1993 à 1999. Celui-ci a également été communiqué à vos prédécesseurs.

En l'absence de réponse écrite de votre part dans le délai d'un mois fixé par l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, je vous notifie à nouveau ce rapport.

En application du même article, vous avez l'obligation de communiquer le rapport d'observations de la chambre, 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 communicable dès cette réunion à toute personne qui en ferait la demande, conformément à l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, je vous serais obligé de bien vouloir m'indiquer à quelle date ladite réunion aura eu lieu.

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 trésorier-payeur général de la Haute-Savoie.

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

Bernard LEVALLOIS

Monsieur Marc IOCHUM

Président du Syndicat Intercommunal de Flaine

Mairie d'Arâches-la-Frasse

74 300 ARACHES-LA-FRASSE

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SYNDICAT INTERCOMMUNAL DE FLAINE

(Département de La Haute-Savoie)

Exercices 1993 à 1999

La chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, à l'examen de la gestion du Syndicat Intercommunal de Flaine pour les exercices 1993 à 1999, prolongé sur les exercices les plus récents, en fonction des informations recueillies.

Les entretiens préalables prévus par l'article L. 241-7 du code des juridictions financières avec MM. Pouchot, Gradel, Renand, Ambroise et lochum, respectivement anciens et actuel ordonnateur du Syndicat, ont eu lieu le 7 mars 2002.

Lors de sa séance du 4 juin 2002, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 12 septembre 2002 à MM. Pouchot, Gradel, Renand, Ambroise et lochum.

Après avoir examiné la réponse écrite de M. Marc lochum, datée du 12 novembre 2002, parvenue au greffe le 14 novembre 2002, la chambre, lors de sa séance du 18 mars 2003, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après. Celles-ci portent particulièrement sur les points suivants :

- L'évolution statutaire ;
- La gestion budgétaire.

Géographiquement situé dans la partie orientale du département de la Haute-Savoie, le « GRAND MASSIF » correspond à l'espace délimité par les vallées du Giffre, au nord, de l'Arve, au sud, et par le Massif des Aiguilles Rouges, à l'est.

Les ressources touristiques du « GRAND MASSIF » sont exploitées par les stations des communes de MORILLON, SAMOENS, et SIXT-FER-A-CHEVAL sur le versant Nord, d'ARACHES-LA-FRASSE (Les Carroz) au sud, et de FLAINE, au cour du massif. Cette dernière station s'étend sur une partie des territoires des communes d'Arâches et de Magland.

La création de la station de Flaine, décidée en 1959, prend corps en 1963 et, par une convention du 1er juillet 1964, le département de la Haute-Savoie concède à la Société d'Etudes et de Participation et de Développement (SEPAD) « la construction et l'exploitation des remontées mécaniques et ouvrages annexes situés sur le territoire du groupement d'urbanisme de Flaine. ». Après l'inauguration de la

station de Flaine, le 17 janvier 1969, un arrêté préfectoral du 18 novembre 1970 crée le Syndicat

mixte de Flaine qui regroupait le département de la Haute-Savoie et les communes d'Arâches et de Magland.

Le syndicat mixte avait pour objet d'assurer la réalisation des équipements publics et la gestion des services publics nécessaires à la vie et au développement de la station et pour mission de prendre en charge, dans les conditions précisées par conventions entre le Syndicat et la Société ARVE-GIFRE

(SAG), les équipements publics réalisés par cette dernière. Il a cessé son activité le 30 juin 1993, après que, par une délibération du 9 avril 1993, le comité syndical ait donné son accord au retrait du Département, décidé le 17 avril 1992 par le Conseil Général.

1 L'EVOLUTION STATUTAIRE

1-1 Le Syndicat Intercommunal de Flaine

Le Syndicat Intercommunal de Flaine (SIF), issu de la transformation du Syndicat Mixte de Flaine (SMF), regroupe, depuis lors, les communes d'Arâches-la-Frasse (1 383 habitants) et de Magland (2 861 habitants).

Le nouvel établissement public, qui a repris l'ensemble des actifs et passifs, est devenu seul propriétaire des biens meubles et immeubles et demeure engagé par les délibérations, conventions, contrats décidés et souscrits par le syndicat mixte. Selon le pacte statutaire « L'action du syndicat s'exerce dans la zone délimitée sur le plan annexé aux présents statuts. » et « a pour objet d'assurer la réalisation des équipements publics et la gestion des services publics nécessaires à la vie et au développement de la station de Flaine ».

Néanmoins, bien que l'aire sur laquelle le syndicat exerce les compétences qui lui ont été transférées ne s'étende qu'à une partie des territoires des communes, pour l'application des seuils démographiques, fixés par le code général des collectivités territoriales, quoique la population sédentaire de la station soit très inférieure à ceux-ci, c'est le nombre des résidents permanents des deux communes qui doit être retenu, aucune disposition légale ne permettant d'apprécier la situation du seul point de vue de la station de Flaine. Le comparaison avec les seuils doivent être faites, cas par cas, selon les dispositions légales à

mettre en ouvre.

Cependant, dès sa création, le syndicat était porteur de difficultés juridiques et financières. En effet, s'il résulte clairement des statuts que les deux communes n'avaient entendu se dessaisir de certaines de leurs compétences qu'à l'intérieur d'une aire territoriale précisément délimitée, en revanche, la définition de

l'objet du syndicat, formulée en termes généraux, ne comportait pas la désignation expresse des compétences transférées. Par ailleurs, le retrait du département de la Haute-Savoie ouvrait le débat, jusqu'alors latent, sur sa qualité d'autorité organisatrice du service des remontées mécaniques et, partant, de bénéficiaire de la redevance (5 % des recettes brutes de l'exercice antérieur) stipulée par la convention du 1er juillet 1964, par laquelle il avait concédé à la SEPAD le service des remontées mécaniques.

1-2 La crise institutionnelle

Depuis sa création, en 1993, jusqu'à la révision de ses statuts par un arrêté préfectoral du 31 décembre 2001, le syndicat a connu une situation permanente de crise institutionnelle qui affectait la présidence, dans ses caractères annuel et alternatif, les compétences, dans la définition des transferts consentis par les

communes et le financement de l'activité syndicale, dans ses modalités. Ces contestations chroniques ne sont pas restées sans incidence sur la gestion et la situation financière de l'établissement public. L'état de crise du syndicat, illustré par des décisions du tribunal administratif arbitrant les divergences sur chacun de ces problèmes - jugements des 14 octobre 1998 (ressources budgétaires), 3 décembre 1999 (présidence), 19 janvier 2001 (compétences) - était une entrave à son bon fonctionnement.

Ces conflits, en créant une situation qui prêtait le flanc à des critiques externes, portant sur les conditions de fonctionnement du syndicat, et particulièrement sur les modalités de son financement, ont exacerbé les

tensions. Ainsi, notamment, le tribunal administratif de Grenoble a jugé, le 27 février 2001, à la suite de la requête d'une association de résidents, que le syndicat était, à l'exclusion des communes, seul compétent pour l'organisation du service public des remontées mécaniques. Appel ayant été élevé de cette

décision, la Cour Administrative d'Appel de Lyon, par un arrêt du 17 octobre 2002, a confirmé la décision du Tribunal Administratif de Grenoble.

Le juge administratif, par cette décision, a annulé, entre autres, une délibération du conseil municipal d'Arâches approuvant un protocole d'accord d'avril 1999, qui avait pour objet d'apaiser le conflit relatif à

la qualité d'autorité organisatrice du département. En se fondant sur les dispositions de la loi Montagne du 9 janvier 1985 et sur un avis du Conseil d'Etat du 18 mars 1986, le département, la commune d'Arâches et la SEPAD étaient parvenus, en effet, à un accord selon lequel le département demeurait

autorité organisatrice pour les équipements existant à la date de publication de la loi précitée, tandis que les communes acquéraient cette qualité pour les nouveaux équipements et aménagements, ainsi que pour la mise en service d'engins de remplacement d'une capacité substantiellement supérieure. La redevance,

dès lors, devait être répartie entre le département et les communes au prorata des moments de puissance des nouveaux équipements.

1-3 La contestation budgétaire

La mécontente, qui s'était manifestée dès le vote du budget primitif 1994, est illustrée par le règlement du budget primitif 1998 par un arrêté préfectoral du 6 juillet 1998, après saisine de la chambre régionale des comptes.

Toutefois, quoique certaines divergences restassent encore à réduire, les deux communes parvinrent, par des délibérations adoptées en termes identiques, les 10 septembre 1996 et 14 février 1997, par les conseils municipaux, à modifier l'article 6 des statuts relatif au financement de l'activité syndicale. Cependant, si les ressources furent précisées dans leur nature, les modalités de détermination de leur montant demeurèrent très imprécises.

A la demande du comité syndical, en date du 16 décembre 1999, un audit a été réalisé par la Mission d'Expertise Economique et Financière (MEEF) qui a produit un rapport, daté du 26 octobre 2000, clarifiant la situation.

En effet, le rapport conclut que les recettes perçues par le syndicat correspondent bien à celles qui devaient lui être reversées, sous réserve de 0,40 M euros (2,6 MF) dus par la commune d'Arâches au titre de la dotation touristique 1994. Il relève, par ailleurs, l'imprécision des règles de répartition et le caractère unilatéral et empirique des modalités de détermination des contributions communales mais constate, cependant, que les produits reversés au syndicat sont supérieurs de 241 326,79 euros (1 583 000 F) à ceux qui devaient lui revenir. Ce dernier constat fait justice des allégations relatives à de prétendues rétentions de recettes par les communes, qui dès lors apparaissent sans fondement.

1-4 Les statuts révisés

1-4.1 Depuis, la crise institutionnelle a été dénouée par un arrêté préfectoral n° 2001-350 du 31 décembre 2001 approuvant les statuts adoptés en termes identiques par les deux collectivités, par délibérations des 26 octobre et 13 décembre 2001, pour Arâches, et du 29 novembre 2001, pour Magland.

- Les compétences « transférées » au syndicat, à l'intérieur du périmètre délimité, en application du principe de subsidiarité, sont limitativement énumérées et leur contenu rigoureusement défini.

Ainsi, l'organisation du service public des remontées mécaniques ne figure pas au nombre des compétences

transférées ; parmi les équipements sportifs publics et à but touristique sont expressément exclus « ceux liés aux transports des personnes », tandis que, s'agissant de l'organisation des transports urbains, seules les « navettes » sont citées.

- Les règles budgétaires prévoient que le budget est alimenté, normalement, par les contributions des communes, les produits perçus par le syndicat, les emprunts et les subventions.

Les produits perçus par le syndicat ne sont pas énumérés, mais il peut aisément être déduit des compétences transférées qu'il s'agit : du prix de l'eau, de la taxe ou redevance d'assainissement, de la taxe ou redevance d'élimination des ordures ménagères, du prix du chauffage urbain et du droit de raccordement aux réseaux câblés, tous services à caractère industriel et commercial.

Les contributions des communes sont subdivisées en deux catégories :

a) Les recettes et redevances que les communes doivent reverser au syndicat, au nombre desquelles ne figure pas le produit des quatre taxes directes locales, sont énumérées avec l'indication de l'index ou de la période de référence. Quoique certains droits ou taxes de faible rendement, prévus au « protocole de 1996 », ne soient pas repris, les statuts rénovés enregistrent un élargissement et une progression du volume des ressources syndicales :

- la taxe sur les remontées mécaniques, dont les communes, auparavant, conservaient une fraction, est désormais entièrement affectée au SIF, observation étant faite qu'il s'agit de la seule taxe communale de 3 % prévue à l'article 86, 1^{er} alinéa de la loi montagne, à l'exclusion de la taxe départementale de 2 %

(article 86, 2^{ème} alinéa) qui n'a pas été instituée, le concessionnaire, en contrepartie, assumant des dépenses d'équipement et de développement touristique ;

- la redevance (5 % du chiffre d'affaires) versée par le concessionnaire au département de la Haute-Savoie en qualité d'autorité organisatrice est affectée au syndicat pour la part de chacune des deux communes et, sous réserve du consentement du département en ce qui concerne sa part (en fait, dans

l'immédiat, la majeure partie de la redevance). Par lettre du 18 décembre 1988, le Président du Conseil Général a indiqué au maire d'Arâches qu'il était acquis au principe de subroger les communes dans les droits du département en sa qualité de concédant.

b) Les sommes définies comme le solde du besoin de financement du syndicat diminué du montant fixé au § a. Ce solde est réparti entre les communes, à raison de 86 % pour Arâches et

de 14 % pour Magland.

Ces taux sont expressément déterminés et seront révisés sur le fondement d'une base de données établies et actualisées annuellement par un tiers, la société d'expertise comptable « AVVENS ».

Par son mode de détermination, cette seconde part revêt un caractère subsidiaire, dès lors qu'elle n'est due qu'autant que les recettes de la première part ne financent pas la totalité des besoins budgétaires.

Cette part sera financée par le produit des impôts directs locaux (IDL) dont l'assiette est située sur le territoire syndical, la contribution des communes ne pouvant être inférieure à 70 % du montant des impôts en cause générés dans le périmètre de la station de Flaine, ni supérieure à ce montant. Il semble donc que

les communes pourraient retenir, pour elles-mêmes, 30 % du produit de référence des IDL.

1-4.2 Du nouveau pacte statutaire, rigoureux et précis, il résulte que l'activité de l'établissement sera, au moyen du budget, encadrée très étroitement par le comité syndical au sein duquel les communes, représentées à parité, disposent chacune d'une capacité de blocage. Ce dispositif apparaît donc solidement

« verrouillé ».

D'une part le financement provenant des communes est globalement plafonné par le jeu des références et par la contrainte née du fait que la contribution des communes « ne pourra être ..supérieure au montant des impôts directs locaux générés sur le secteur de Flaine. » La conséquence étant que le syndicat, qui doit en premier lieu faire face aux dépenses de fonctionnement résultant de l'exercice des compétences à caractère administratif, telles que voirie, éclairage public, affaires scolaires, gestion du patrimoine (école, gendarmerie,.), etc., devra en outre dégager, dans un cadre budgétaire fermé et rigide, par l'amortissement et les excédents de fonctionnement, les ressources indispensables au financement de ses investissements.

Par ailleurs les recettes syndicales sont inélastiques. Comme il a été vu, leur produit est indexé sur des références objectives sur lesquelles le comité syndical n'a aucune capacité d'agir, tant sur l'assiette que les taux. Toutefois, parmi les recettes figurent les taxes sur les remontées mécaniques et sur l'électricité,

la taxe de séjour et la redevance du concessionnaire, dont le rendement est fonction de l'activité économique de la station animée par la société Domaine Skiable de Flaine (DSF, ex SEPAD).

Les communes, elles-mêmes, ne peuvent agir significativement que sur les seuls produits des

IDL. Or, les taux étant fixés par chacune des communes pour l'ensemble de ses contribuables, il est peu probable qu'elles envisagent de relever fortement leur fiscalité aux dépens de ceux extérieurs au périmètre de la

station de Flaine.

Le caractère fermé du budget syndical pourrait créer un risque de blocage budgétaire si le montant des dépenses de fonctionnement des activités à caractère administratif venait à excéder les recettes statutaires, ne permettant plus de financer l'amortissement de la dette et les dépenses d'investissement. En cas de

crise financière les statuts ne prévoient aucun recours. Toutefois, l'article L. 5212-20 du code général des collectivités territoriales (CGCT), selon lequel « La contribution des communes associées est obligatoire pour ces communes pendant la durée du syndicat et dans la limite des nécessités du service

telle que les décisions du syndicat l'ont déterminée », offrirait en principe une issue. En revanche, pour les activités relevant des compétences à caractère industriel et commercial, ce risque n'existe pas. En effet, le coût de ces services doit être supporté par les usagers y compris les dépenses d'investissement couvertes par l'amortissement financier et l'autofinancement.

1-5 Le dispositif méconnaît la dimension investissement de l'activité syndicale

Les nouveaux statuts ne contiennent aucune disposition relative au financement de l'investissement, ni aux éventuels engagements des communes pour garantir les emprunts du syndicat.

Les dispositions relatives aux débats d'orientation budgétaire (articles L. 5211-36 et 2312-1 du CGCT) n'étant pas applicables aux EPCI qui ne comprennent pas au moins une commune de 3 500 habitants, il n'a pas été possible d'appréhender les objectifs du syndicat en matière d'investissement, c'est à dire d'envisager son activité dans une perspective dynamique.

Toutefois, le rapport de la MEEF comporte un volet prospectif sur l'investissement. Cette étude est fondée sur un document de travail interne sans valeur juridique, le comité syndical n'ayant jamais eu à délibérer sur un plan d'investissement. Ce document, intitulé « attributions du syndicat intercommunal de Flaine », recense les besoins d'investissement, évalués à 14,10 M euros (92,5 MF) (dont, station d'épuration : 6,10 M euros [40 MF], parcs de stationnement 3,70 M euros [24,25 MF], aménagements sportifs : 1,83 M euros [12 MF]).

Le développement prévu de la station, qui fait l'objet d'un dossier UTN - extension de l'urbanisation (étude IRAP d'août 2001), en cours d'instruction, portera sa capacité de 9 500 lits touristiques à 15 000 et engendrera, outre des frais de fonctionnement nouveaux, des besoins en

bâtiments et équipements

techniques à caractère administratif pour un coût de 14,48 M euros (95 MF).

L'étude IRAP, précitée, évalue, après subventions et participation, le besoin de financement du SIF à 6,86 M euros (45 MF) pour des travaux échelonnés de 2002 à 2013. Le plan de financement est fondé sur un autofinancement modéré (1,10 M euros [7,2 MF] de 2001 à 2009), et principalement sur l'emprunt (6,56 M euros [43 MF]). L'annuité ainsi que les surcoûts de fonctionnement seraient couverts par la croissance des recettes fiscales (IDL, Taxe de séjour, Taxe sur les remontées mécaniques) et par la redevance.

Remarque doit toutefois être faite que ce plan de financement fondé sur une occupation totale des lits touristiques créés et sur un développement économique proportionnel, n'est pas à l'abri d'une éventuelle contraction du marché de l'immobilier touristique, comme celui-ci en a connu naguère, et pourrait

également être remis en cause en cas de mauvais enneigement ou du fait de la séduction croissante des vacances d'hiver au soleil.

1-6 L'insuffisance de l'analyse prospective

Les simulations, datées du 3 octobre 2001, ont porté sur le seul budget de l'exercice 2001 en cours d'exécution. Elles avaient, en fait, pour objectif de simuler l'application des dispositions statutaires nouvelles au seul budget 2001 selon quatre hypothèses. Ces simulations, purement statiques, sont dépourvues de portée pratique. En revanche, il aurait été utile d'examiner si le dispositif statutaire permettait la couverture de toutes les dépenses, compte tenu de leur évolution prévisible, tout en dégagant une réelle capacité d'investissement.

La simulation bâtie sur l'exercice 2001 appelle, en tout état de cause, plusieurs remarques :

1 - les recettes de l'exercice retenues 3 053 521,50 euros (20 029 788 F) n'équilibrent pas les dépenses les de fonctionnement 3 440 761,36 euros (22 569 915 F), l'équilibre étant rétabli par la reprise de 387 239,86 euros (2 540 127 F) de report de l'exercice antérieur ;

2 - les recettes et les dépenses d'exploitation des services à caractère industriel et commercial doivent être retranchées de la section de fonctionnement du compte principal, pour être suivies dans des budgets annexes fonctionnant selon une logique économique d'équilibre des prix et des coûts ;

3 - en dépit des observations de la chambre, contenues dans son avis budgétaire n° 98-138 du 12 juin 1998, le syndicat persiste à ne pas prévoir de dotation aux amortissements, pourtant essentielle pour le financement des investissements ;

4 - l'évolution des dépenses présentant une forte rigidité n'a pas fait l'objet d'une étude prospective ; ainsi, les charges de personnel prévues au budget 2001 augmentent de 9,78 % (par ailleurs, les dépenses à caractère général croissent de 15 % et les subventions de 17,5 %) ;

5 - aucune prospective pluriannuelle n'a été faite (hormis celle de la MEEF) sur la capacité d'emprunt de l'établissement eu égard à l'évolution des recettes de fonctionnement. Or, les besoins d'investissement, longtemps différés, sont importants.

La détermination du niveau des recettes nécessaires au fonctionnement du syndicat appelle une meilleure prise en compte du besoin d'autofinancement.

En revanche, s'agissant des services à caractère industriel et commercial, pour lesquels la création de budgets annexes dotés de l'autonomie financière s'impose, le plan d'investissement pourrait être construit en prenant en compte la modulation du prix de la fourniture ou du service rendu payé par l'utilisateur,

principalement pour la construction de la station d'épuration.

2 - LA GESTION BUDGETAIRE

2-1 Situation financière sommaire

Le fond de roulement

Sur l'ensemble des exercices 1995 à 2000, les résultats excédentaires de la section de fonctionnement ont permis, sauf en 1995, de couvrir les déficits d'investissement chroniques. Le fonds de roulement est resté positif ; toutefois, l'exercice 1996 a été particulièrement difficile, avec un résultat déficitaire pour chacune des sections, le fond de roulement étant ramené à 1 577,31 euros (10 346,47 F).

L'évolution de l'encours de la dette

(en M€)

Compte 16	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Principal	1,0	0,9	1,2	1,1	1	0,9	0,7	0,6
Eau et assainissement	/	/	/	0	0	0	0	0
Total	1,0	0,9	1,2	1,1	1	0,9	0,7	0,6

(Source : CG)

L'encours de la dette enregistre un recul de 54 % depuis 1995. Les derniers emprunts contractés portent sur de faibles montants : 0,45 M euros (2,95 MF) en 1995, 0,04 M euros (0,25 MF) en 1996, 0,15 M euros (1 MF) en 1997 et 0,06 M euros (0,4 MF) en 2000. Pour 2001, 1,04 M euros

(6,8 MF) étaient prévus au budget primitif.

Le budget de l'eau et de l'assainissement ne fait pas apparaître de dette. En effet, le projet de construction d'une nouvelle station d'épuration est repoussé d'année en année, faute d'accord avec les services de l'Etat sur les modalités d'élimination des eaux épurées.

Le ratio d'endettement consolidé (1999 : 0,21 ; 2000 : 0,18) et la charge de l'annuité par rapport aux recettes réelles de fonctionnement (1999 : 0,076 ; 2000 : 0,083) sont très faibles.

2-2 Le compte principal

2-2.1 Les recettes de fonctionnement

2-2.1.1 Evolution des recettes

Après une période de montée en puissance de 1994 à 1999, le montant des recettes se stabilise à 3,05 M euros (20 MF) environ pour les exercices 1999 à 2001 :

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1,871 (1)	2,385	2,560	2,756	2,699	3,178	2,919	3,053 (2)

(1) en M€ – (2) prévues au BP

Les taux de réalisation des recettes de fonctionnement de l'exercice sont, à l'exception de celui de l'exercice 1994, très proches de 100 % :

Exercice	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tx Réal %	96,56	77,82	96,90	99,60	103,45	103,73	115,74	98,58

La rédaction de l'article 6 des statuts, adoptée par les délibérations, précitées, des 10 septembre 1996 et 14 février 1997, prévoyait le reversement par les communes des recettes « dont le fait générateur est situé dans la station de Flaine telle que délimitée à l'article 2 » et énumérait de façon exhaustive les impôts, taxes et dotations affectés au syndicat.

Toutefois, par exception à ce principe, le produit de la taxe sur les remontées mécaniques était divisé en trois tranches : la première, d'un montant de 0,20 M euros (1,3 MF=650 KF x 2), revenait intégralement aux communes ; la deuxième, égale à 99,09 K euros (650 KF=1,950-1,300), était attribuée en totalité au syndicat et la troisième, au-delà de 0,30 K euros (1,950 KF), était répartie par tiers entre les trois collectivités.

La situation est clarifiée, pour l'avenir, par la nouvelle rédaction de l'article 6 des statuts révisés.

Toutefois, deux litiges relatifs à des recettes de l'exercice 1994 demeuraient pendants. Le premier, concernant la perception de la taxe « loi montagne » au titre de l'exercice 1994 0,26 M euros (1,7 MF), est éteint depuis 2000 ; le second, relatif à une somme de 0,40 M euros (2,6 MF) représentant une quote-part de la DGF, est en voie de règlement par un accord transactionnel dont le principe et les modalités ont reçu, le 4 décembre 2001, l'accord du comité syndical. Toutefois les régularisations correspondantes ne sont pas encore intervenues à ce jour.

2-2.1.2 Les produits de l'exploitation des services publics à caractère industriel et commercial (SPIC)

Le syndicat tire l'essentiel de ses ressources des contributions des communes, mais, il dispose également de recettes propres : notamment, les produits d'exploitation des services à caractère industriel et commercial. Or, le SIF n'a créé qu'un seul budget annexe, celui de l'eau et de l'assainissement, tenu

selon l'instruction comptable M 49 et qui, n'étant pas doté de l'autonomie financière, est rattaché au compte principal par un compte de liaison.

Le syndicat exploite, en outre, les services suivants :

- le chauffage urbain et la fourniture d'eau chaude sanitaire, affermé à la Société « Eau et Chaleur en Haute Montagne » (ECHM), filiale de la Générale des Eaux. Le syndicat, par l'intermédiaire de son fermier, perçoit une redevance (2,5 % des recettes HT) et une surtaxe ainsi que le droit de raccordement.

Ces opérations sont enregistrées dans le budget annexe de l'eau et de l'assainissement ;

- les parcs de stationnement sont exploités en régie directe et les opérations inscrites dans le budget principal (recettes inscrites au compte administratif 2000 : 0,23 M euros (1,5 MF) au titre des droits de stationnement). Lors de l'entretien préalable, le maire d'Arâches a indiqué que la redevance de stationnement avait été créée par une délibération du conseil municipal de sa commune qui en a fixé le tarif sur proposition du comité syndical ;

- la collecte, le transport et l'élimination des ordures ménagères, exploités en régie directe (le SIF ayant toutefois eu recours, pour l'hiver 2001-2002, à une entreprise), donnent lieu à la perception de la redevance (Magland) et de la taxe (Arâches) d'enlèvement des ordures ménagères. L'harmonisation du financement est désormais réalisée par l'adoption de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères par le comité syndical ;

- le réseau câblé, installation et maintenance, est exploité en régie directe.

Le principe, posé par le CGCT, selon lequel le coût de ces services doit être couvert par le prix

reçu des usagers, implique l'ouverture de budgets annexes pour chacun d'entre eux. Or, les services en cause sont exploités en gestion directe sous forme de régie simple, l'établissement public faisant fonction de régie à

travers ses organes.

A compter de la publication de la loi du 12 juillet 1999, il est créé, par l'article 62, un article L. 1412-1 du CGCT qui dispose que « les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes, pour l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial relevant de leur compétence, constituent une régie soumise aux dispositions du chapitre 1er du titre II du livre II de la deuxième partie. » (cf. article L. 2221-1 et suivants du CGCT).

A cet égard, l'article L. 2221-4 du CGCT prévoit : « Les régies mentionnées aux articles L. 2221-1 et L. 2221-2 sont dotées : 1°) Soit de la personnalité morale et de l'autonomie financière, si le conseil municipal ou le comité du syndicat en a ainsi décidé ; 2°) Soit de la seule autonomie financière. »

Ce texte impose la constitution d'une régie dotée, au moins, de l'autonomie financière. Le caractère impératif, qui résulte de la lettre même de cette disposition, est confirmé par l'article L. 1412-2 concernant les services publics administratifs pour lesquels les EPCI peuvent individualiser la gestion par

la création d'une régie.

Le SIF n'a pas institué les régies imposées par la loi susvisée. Toutefois, il n'est pas sans intérêt de noter que l'accession des régies à l'autonomie financière comporte des conséquences fiscales (assujettissement

à l'impôt sur les sociétés et à l'imposition forfaitaire annuelle sur les sociétés, la taxe professionnelle et la TVA de droit commun). Elle a aussi des conséquences sur l'organisation des structures syndicales avec la constitution d'un conseil d'exploitation et la nomination d'un directeur.

2-2.1.3 Les autres recettes

La perception de la taxe de séjour (0,20 M euros [1,334 MF] en 1999) a été déléguée par les communes au syndicat. Ce dispositif est maintenu par les nouveaux statuts.

Le budget principal, outre les produits de la location d'immeubles (environ 6 097 euros [40 000 F] par an), dispose d'autres recettes telles que le versement, au budget de l'exercice 2000, de 74 700 euros (490 000 F) par le budget annexe de l'eau et de l'assainissement. Ce versement résulte

d'une délibération du 24

février 2000 (exécutoire le 4 avril 2000) du comité syndical ayant pour objet l'affectation des résultats de l'exercice 1999.

Selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, cette contribution n'est admissible qu'aux conditions suivantes :

- les excédents ne doivent pas résulter de l'application de tarifs ne trouvant pas leur contrepartie directe dans le service rendu aux usagers (CE, 30 septembre 1996, Société stéphanoise des Eaux- ville de Saint-Etienne) ;

- les excédents ne doivent pas être nécessaires au financement des dépenses d'exploitation ou d'investissement qui devraient être réalisées à court terme (CE, 9 avril 1999, commune de Bandol).

Or, parmi les projets, toujours différés, figure la construction d'une nouvelle station d'épuration des eaux usées, investissement dont l'utilité est encore renforcée par les projets d'extension de l'urbanisation. Le dossier UTN évalue le coût des équipements publics à réaliser à 6, 10 M euros (40 MF) pour une station

d'épuration et à 2,13 M euros (14 MF) pour l'eau potable.

2-2.2 Les dépenses de fonctionnement

Pour l'ensemble de la période le montant des dépenses réalisées est resté sensiblement en retrait de celui des dépenses prévues.

Exercice	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tx Réalisation en %	70,11	70,27	90,88	97,62	89,29	79,97	83,57	81,97

Les deux premiers budgets, relatifs aux exercices 1993 (deuxième semestre) et 1994, portent la marque d'un volontarisme démenti par de faibles taux de réalisation. Les budgets des exercices suivants, plus réalistes, enregistrent des taux de réalisation supérieurs, 1996 restant un exercice exceptionnel dans la

série.

Ce qui précède conduit au constat que la section de fonctionnement ne dégage qu'une insuffisante capacité d'autofinancement des investissements. A cet égard il doit être noté que :

- le virement prévu pour les exercices 1993 à 1996 à la section d'investissement n'est que très partiellement réalisé ; il en est de même pour les exercices 1997 à 1999 pour lesquels l'affectation à l'investissement est soit nulle (1997), soit partielle (1998 et 1999) par rapport aux prévisions initiales ;

- le compte d'amortissement pour lequel aucune dotation n'a été prévue, sauf en 1998 ; cet exercice fait exception dès lors qu'il était prévu 59 455 euros (390 000 F) inscrits par le préfet, conformément à l'avis rendu par la chambre (article L. 1612-2 - avis n° 98-138 du 12 juin 1998), qui considérait que cette

charge constituait une dépense obligatoire pour le SIF.

L'instruction comptable M 14 précise : Le critère retenu par le décret n° 96-523 du 13 juin 1996 pris pour l'application de l'article L. 2321-2 du CGCT relatif aux opérations comptables de fin d'exercice, à savoir l'amortissement et le provisionnement, est celui de la population totale de l'organisme de regroupement. Il en va de même pour le rattachement des charges et des produits à l'exercice. »

Aussi, les établissements publics de coopération intercommunale sont-ils soumis à l'obligation d'amortir, de provisionner et de rattacher les charges et les produits à l'exercice, dès que leur population totale est égale ou supérieure à 3500 habitants.

Au budget primitif 2001, bien que la population des deux communes syndiquées soit supérieure à ce seuil, aucune dotation aux amortissements n'est prévue, alors que plus de 9,76 M euros (64 MF) d'immobilisations corporelles (valeur brute) figurent au bilan arrêté au 31 décembre 2000.

Ces carences sont à compter parmi les causes de l'incapacité du syndicat à réaliser les projets d'investissement attendus par les résidents de la station.

Des dépenses, représentant 0,24 M euros (1,55 MF) en 1999, soit 9,3 % des dépenses totales, ont le caractère de réduction de recettes : il s'agit du remboursement des secours sur pistes (0,12 M euros (0,81 MF)) et du reversement de la taxe de séjour au profit de l'Office du Tourisme (0,11 M euros (0,74 MF)).

Présentent, également, le même caractère les remboursements de frais administratifs aux deux communes, forfaitisés en 1996 aux niveaux respectifs de 6 860,21 euros (45 000 F) et 45 734,71 euros (300 000 F) pour Magland et Arâches. Ces remboursements sont maintenus par les statuts révisés (article 6-3) mais forfaitisés « à raison de 5 % du montant des besoins du syndicat pour l'année n. »

Les dépenses de personnel (0,77 M euros [5,019 MF] en 2000), principale charge syndicale, consomment une part croissante des ressources de la section :

Exercices	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ⁽¹⁾
part des recettes (%)	20,58	23,99	24,48	27,90	30,44	28,96	27,27	27,95

(1) BP 2001

L'état du personnel annexé au compte administratif 2000 fait ressortir un effectif, caractéristique des communes touristiques de montagne, de 10 agents titulaires (dont 2 relevant de la filière administrative, 7 de la filière technique et 1 ATSEM) et de 43 agents non titulaires, dont 37 saisonniers. La flexibilité de l'emploi saisonnier est de nature à favoriser la nécessaire maîtrise de ces dépenses.

Cependant, le directeur, en fonction depuis 1985 au moins, et l'adjoint technique sont des agents contractuels, alors que ces deux postes relèvent de la catégorie A. Or il n'est possible de recourir à des non titulaires, lorsqu'il existe des cadres d'emploi de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions

correspondantes, que lorsque « la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient » (article 3 alinéa 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et article 4 de la loi du 11 janvier 1984). L'application des ces dispositions apparaît en l'espèce extrêmement extensive.

Les charges financières qui, avec les charges de personnel, sont un facteur de rigidité des dépenses, enregistrent une régression (de 87,51 K euros (574 KF) en 1994 à 51,07 K euros (335 KF) en 2000), découlant du faible niveau des investissements, le remboursement de la dette étant supérieur aux emprunts levés.

Le taux de rigidité des charges structurelles, mesuré par le rapport des dépenses salariales et financières aux produits de fonctionnement, s'élève, pour 2000, à 34,6 %. Toutefois, eu égard à la forte proportion d'agents saisonniers, cette rigidité n'est que relative.

Des subventions sont versées à diverses associations, à hauteur de 672 300,17 euros (4 410 000 F) en 2000, soit 24 % des dépenses de l'exercice (BP 2001 : 0,79 M euros [5,185 MF]). Ces dépenses grèvent lourdement le budget syndical.

Deux associations sont les principales bénéficiaires des subventions : l'Office de tourisme pour 0,40 M euros (2,650 MF) (montant constant sur l'ensemble de la période) et le Club des sports pour 0,18 M euros (1,200 MF) (121,96 K euros en moyenne les années antérieures). Au BP 2001 étaient prévus respectivement 0,49 M euros (3,2 MF) et 0,24 M euros (1,6 MF). Il y a donc une forte montée en puissance.

Le Syndicat est lié à ces deux associations par des conventions dont la durée d'un an est reconductible tacitement à défaut de dénonciation.

La convention avec l'Office de Tourisme,

L'objet des missions confiées à l'office de Tourisme par le syndicat est très large. Il est résumé ainsi « assurer la coordination touristique de la station en suscitant toutes activités contribuant à sa prospérité. ». Le montant de la subvention, globale pour la réalisation de ces actions, est fixé à 0,38 M euros

(2,5 MF). En outre, quoique cela ne soit pas prévu par la convention, les comptes présentés montrent qu'une partie du produit de la taxe de séjour est versé à l'Office de tourisme. Le financement provenant du Syndicat représente ainsi 61 % des ressources de l'office pour l'exercice 2000.

La convention avec le Club des Sports,

L'objet des missions confiées au club des sports par le syndicat était très large et correspondait en fait à une délégation à l'association de la politique d'animation sportive de la station. De surcroît, le SIF, par

une convention du 1er février 2001, avait donné mandat à l'association de développer, organiser et promouvoir le sport dans la station. Ce mandat a toutefois été dénoncé par décision du comité syndical du 6 novembre 2001, exécutoire le 8 janvier 2002. Le SIF « devient alors seule autorité compétente pour gérer ses services publics et ses équipements. » (avenant n° 3 à la convention de mandat).

La convention initiale prévoyait que le syndicat verserait une subvention globale de 970 000 F (la subvention proposée pour 2000 est de 1 200 000 F). Le financement par le Syndicat - prise en charge de dépenses de fonctionnement et subvention - représentait ainsi 50 % des ressources de l'exercice 1999/2000.

Les autres dépenses - achats (énergie, carburants, fournitures), prestations de services (loyers, entretien, assurances) et charges générales (honoraires, transports, affranchissement, télécommunications, missions, réceptions,..) - représentent 1 M euros (6,6 MF) environ et n'appellent pas d'observation.

Globalement, le Syndicat ne dispose que d'une faible marge de manœuvre, les dépenses générales étant liées au niveau d'activité des services.

2-2.3 Les dépenses et les recettes d'investissement

Les dépenses d'investissement ne sont que faiblement réalisées :

Exercice	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Prévues ⁽¹⁾	4,1	4,5	0,7	1,1	0,7	0,6	1,1	1,0	1,3
Tx réalisation	7,5 %	6,5 %	46,5 %	72,5 %	67,1 %	87,3 %	26,0 %	48,6 %	⁽²⁾

(1) en M€ - (2) B.P. 2001

Deux causes principales sont à l'origine de cette situation : l'autofinancement insuffisant et l'incapacité du comité syndical à mettre en œuvre les projets inscrits dans les documents budgétaires, ceux-ci étant partiellement ou jamais réalisés mais toujours reportés. Parmi ceux-ci on relève : une station d'épuration

des eaux (1,32 M euros [8,688 MF]), un parc de stationnement (2,16 M euros [14,2 MF]), une station de transfert des ordures ménagères (0,15 M euros [0,978 MF]), des travaux de voirie..

L'emprunt devait financer ces travaux. Durant la période 1993 à 2000, l'emprunt prévu au budget dont le cumul s'élève à la somme de 7,86 M euros (51,589 MF) n'a été que très partiellement réalisé à hauteur de 0,78 M euros (5,1 MF), soit 10 % environ. En fait, comme pour la section de fonctionnement, les deux premiers exercices (1993 et 1994) ont été une période d'optimisme et de déconvenues (0,08 M euros [0,5 MF] d'emprunt réalisé pour 5,75 M euros [37,7 MF] prévus).

La période s'ouvrant avec l'exercice 1996, à compter duquel les recettes du syndicat sont normalisées, n'a pas été marquée par des réalisations importantes. Il s'agit d'un bureau de poste, d'un parc de stationnement, de travaux de voirie et d'éclairage public et d'acquisitions de véhicules. Ces dépenses ont été financées par les prélèvements sur le fonctionnement, des subventions et marginalement par l'emprunt. En fait, la principale dépense de la section est le remboursement des emprunts (1,19 M euros [7,8 MF]) repris du SMF.

2-2.4 La présentation des documents budgétaires

Les états de la dette, des immobilisations et du personnel ne sont pas joints au compte administratif des exercices 1999 et antérieurs, alors qu'ils sont prévus par l'instruction M 14 pour les EPCI ne comprenant pas de commune de plus de 3 500 habitants.

Au compte administratif 2000, on note une amélioration dans la présentation due à un changement de logiciel. Cependant, font toujours défaut le tableau d'amortissement prévisionnel de la dette, l'annexe concernant les méthodes utilisées (amortissement facultatif, charges à étaler.), et le sommaire.

2- 3 Le budget annexe de l'eau et de l'assainissement

2-3.1 La présentation des documents budgétaires

Les budgets de ces deux services sont regroupés dans un compte annexe unique, alors que les

opérations de chacun d'entre eux devraient être retracées dans des budgets distincts (toutefois le comptable produit deux comptes de gestion). En effet, le syndicat ne peut pas bénéficier de la dérogation posée à l'article L.

2224-6 du CGCT qui prévoit que les groupements de communes de moins de 3 000 habitants peuvent établir un budget unique.

Les documents budgétaires, budgets et comptes administratifs, ne font pas apparaître la répartition entre les opérations relatives à la distribution d'eau potable et celles relatives à l'assainissement.

2-3.2 La gestion des services de l'eau et de l'assainissement

Ces services sont affermés par deux traités du 15 mars 1985 à la Société Eau et Chaleur en Haute Montagne (ECHM). Le fermier reverse au syndicat, en application de deux avenants n° 1 du 8 octobre 1990, le produit d'une surtaxe s'ajoutant au prix. Le fermier est rémunéré directement par l'usager. Il

résulte des deux traités que les conventions étaient stipulées pour une durée de seize ans à compter du 1er septembre 1984 (échéance au 31 août 2000).

Par deux «avenants n° 2 », concernant les deux services, le traité prenant fin le 31 août 2000 et la mise en oeuvre de la procédure d'appel d'offres, prévue par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, exigeant des délais, il avait été convenu «d'une prolongation du contrat pour une durée nécessaire à l'achèvement de

cette procédure. ». Toutefois, il était prévu que celle-ci ne pourrait pas excéder un an, soit, au plus tard le 31 août 2001. La prolongation s'appuyait sur le « a » du deuxième alinéa de l'article L. 1411-2 du CGCT et, en portant la durée de la délégation à 17 ans, respectait la durée maximale de 20 ans fixée pour les

domaines de l'eau potable et de l'assainissement.

Dans la perspective de la construction d'une nouvelle station d'épuration en maîtrise d'ouvrage public, le recours à la concession ayant été écarté, il a été décidé de lancer un appel d'offres pour une durée de cinq ans. En agissant ainsi, le syndicat entend se réserver la possibilité, au terme de ce délai, de procéder à

un appel d'offres englobant la gestion de la nouvelle station d'épuration qui reste à construire.

Un avis d'appel à candidature a été lancé pour une délégation de service public d'une durée de cinq ans, ayant pour objet la gestion du service de distribution publique de l'eau potable et du

service de l'assainissement. Trois candidatures ont été présentées : RUAS, SAUR et Générale des Eaux. C'est cette

dernière compagnie qui a été retenue. Deux conventions pour l'exploitation du service public de l'assainissement collectif et du service de distribution de l'eau potable ont été convenues entre le SIF et la Compagnie Générale des Eaux pour une durée de 5 ans à compter du 1er novembre 2001.

La composition de la commission d'appel d'offres, avec trois membres ayant voix délibérative, n'était cependant pas conforme aux dispositions du « a » du deuxième alinéa de l'article L. 1411-5 du CGCT qui prévoit, pour les établissements publics, outre celle du président, la présence de cinq membres de l'assemblée délibérante.

2-3.3 Le service public du chauffage urbain et de la fourniture d'eau chaude sanitaire est affermé également à la Société « Eau et Chaleur en Haute Montagne » (ECHM). C'est par un amalgame erroné, expliqué par l'identité de gestionnaire de ces deux services, que leurs opérations sont retracées dans le budget annexe de l'eau et de l'assainissement, alors qu'elles devraient être suivies dans des budgets annexes distincts.

Le contrat initial, daté du 15 mars 1985 et stipulé pour une période de 16 ans à compter du 1er septembre 1984, venait à échéance le 31 août 2000. Un avenant n° 1 du 23 octobre 1995, autorisé par la délibération du comité syndical du 29 septembre 1995 (exécutoire le 23 octobre 1995), prévoit que le contrat est

prolongé de cinq ans, soit jusqu'au 31 août 2005.

Cet avenant, pris sous l'empire de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, invoque les dispositions codifiées sous l'article L. 1411-2 du CGCT permettant de prolonger les délégations de service public lorsque le délégataire est contraint de réaliser des investissements qui ne pourraient être amortis pendant la durée de la convention.

Au cas particulier, il s'agit de travaux présentés comme étant nécessaires au respect de nouvelles normes de sécurité et permettant d'optimiser l'exploitation de la chaufferie. Leur montant estimé était de 0,41 euros (2 665 MF), le financement étant assuré par le délégataire.

Un second avenant, n° 2, non daté mais exécutoire le 21 juin 2001, autorisé par la délibération du comité syndical du 3 mai 2001 (exécutoire le 4 mai 2001) prolonge la durée de l'affermage jusqu'au 1er avril 2013, soit d'environ six années et demie, ce qui a pour effet de porter la durée totale de la délégation à

près de trente années.

La prorogation du contrat s'appuie sur les dispositions du « b » du deuxième alinéa de l'article L. 1411-2 du CGCT « lorsque le délégataire est contraint, à la demande du délégant, de réaliser des investissements matériels non prévus au contrat initial, de nature à modifier l'économie générale de la délégation qui ne pourraient être amortis pendant la durée de la convention restant à courir.. ».

Au cas d'espèce, il s'agit de la mise en œuvre du système de la cogénération, motivée par la baisse du coût de l'énergie et par l'extension de la capacité (60 000 m² UTN). Le coût des installations nouvelles est de 1,557 M euros (10, 219 MF), amortis sur douze ans.

Certes, la motivation des deux prorogations de la durée, en 1995 comme en 2001, par des travaux nécessaires à la bonne exécution du service public et par l'extension de sa capacité justifie le recours à cette dérogation légale. Toutefois, la pratique de prorogations successives autorise à poser la question de

sa compatibilité avec le respect du principe, posé par la loi précitée, selon lequel « Les conventions de délégation de service public doivent être limitées dans leur durée. »

2-3.4 Les principes budgétaires

Au budget de l'exercice 2000, comme il a été vu plus haut, une somme de 74 700,02 euros (490 000 F) a été affectée et virée irrégulièrement au budget principal.

L'amortissement, en contravention avec l'instruction comptable M 49, n'est pas pratiqué. La sincérité du bilan et du compte de résultat exige que cette dépréciation soit constatée.

Au compte de gestion 1999, figure en solde le montant de 44 420,62 euros (291 380,17 F), correspondant à des immobilisations incorporelles. Il s'agit de frais d'études qui n'ont pas été amortis, celles-ci devant déboucher sur la réalisation de la station d'épuration, repoussée d'année en année.

Enfin, on relève des travaux en cours depuis trois années sans que le solde n'ait évolué. Le comptable a indiqué qu'il s'agit d'installations techniques qui auraient dû être imputées au compte 2153.

2-3.5 L'exécution du budget

Le taux de réalisation des autorisations budgétaires, comme celui du compte principal, est faible. Le faible niveau de réalisation des investissements explique l'importance du fond de roulement, égal à 474,57 K euros (3 113 KF) à la clôture de l'exercice 2000.