

■ La Cour des comptes consacre cette année un développement critique sur la gestion des domaines skiables en Rhône-Alpes transposable à l'ensemble des domaines skiables français.

DOMAINE SKIABLE

2015, UNE ANNÉE CHARNIÈRE POUR LE RENOUVEAU DES STATIONS

Dans un développement spécifique de son rapport annuel sur l'état de la France, la Cour des comptes dresse un portrait sévère de la gestion des domaines skiables en région Rhône-Alpes. Le constat des carences institutionnelles et des négligences contractuelles conduit les magistrats à formuler sept recommandations de bon sens qui ne sont cependant que des pistes à peine esquissées.



AUTEUR Damien Richard
TITRE Avocat associé, cabinet Racine

AUTEUR Emmanuel Bolon
TITRE IDES consultants



Comme chaque année, le rapport de la Cour des comptes, présenté le 17 février dernier par Didier Migaud, premier président¹, a été l'occasion de critiquer utilement certains modes de

gestion publique et notamment, pour reprendre ses propos, dans des domaines qui ont un fort impact économique. En 2011, la Cour a ainsi choisi de signaler les faiblesses de la gestion du domaine skiable en Rhône-Alpes en rappelant que le seul chiffre d'affaires des remontées mécaniques s'est élevé à 877 millions d'euros pour la saison 2008 – 2009. Ce chiffre, déjà considérable, n'est pas représentatif de l'importance de ce secteur pour l'économie (de la région Rhône-Alpes, mais plus largement de toutes les régions montagneuses). En effet, la remontée mécanique n'est qu'un des maillons de la chaîne économique liée au tourisme hivernal qui comprend également l'hébergement, la restauration, la location de matériel, les loisirs annexes et l'immobilier.

La Cour des comptes relève deux fragilités majeures : la faiblesse structurelle des stations et l'imprécision des contrats, qui la conduisent à préconiser sept mesures pour améliorer la gestion des domaines dès 2015, année du renouvellement des délégations de service public (DSP) conclues en 1985 pour trente ans (durée maximale autorisée par la loi Montagne)². Si les carences stigmatisées sont globalement partagées, certaines préconisations paraissent un peu théoriques et méritent à tout le moins des compléments concrets³.

DES INTERLOCUTEURS PUBLICS EN POSITION DE FAIBLESSE DONT LE SALUT PASSE PAR LE REGROUPEMENT

Le rapport de la Cour des comptes met en avant les défis considérables qui pèsent sur des collectivités locales émietées pour répondre aux enjeux économiques et environnementaux du développement du tourisme en

1. Rapport annuel 2011 de la Cour des comptes, pages 515 à 548, publié en février 2011 ; http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/Allocutions/Discours_PP_RPA2011_VD.pdf. Voir JT n° 130/2011, p. 3 et 8.

2. Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985, JO du 10. Pour un dossier d'ensemble sur le sujet, voir JT n° 116/2010, p. 18.

3. La réponse du maire de Megève aux observations de la Cour commence par ces mots : « Le constat effectué

[...] ne présente aucune surprise pour les communes ayant à gérer un domaine skiable ou pour ses exploitants, tant il est vrai que l'examen effectué reste très généraliste [...] ».

■ Ce rapport pointe le contraste entre l'importance des enjeux économiques, financiers, environnementaux, et la faiblesse institutionnelle et juridique des acteurs publics.

■ Avec la perspective de renouvellement des DSP en 2015, les magistrats insistent sur l'importance de la juste valorisation des biens affectés au service et sur les moyens affectés au contrôle du contrat.

montagne. Clairement, la Cour considère que les interlocuteurs publics en place n'ont pas les capacités adéquates. Les enjeux financiers étant « démesurés », la concurrence mondiale et les acteurs privés plus forts que les communes émiettées, c'est d'abord au niveau structurel qu'il convient d'agir.

Un déséquilibre structurel réel

À lire la Cour, on comprend que les communes gérant les 150 stations de sports d'hiver ne sont pas armées pour choisir la stratégie de développement la plus pertinente et, surtout, pour négocier avec les acteurs privés. La visibilité des stations, souvent liée à l'importance de leur domaine skiable mais aussi à leur altitude leur permettant de garantir une qualité d'enneigement, induit un mode de fonctionnement. Les « grandes stations » sont « réservées » par une filiale de la Caisse des dépôts et consignations, les stations intermédiaires sont gérées par des sociétés d'économie mixte ou des groupes privés souvent familiaux et les plus petites en régie. Nous partageons le constat selon lequel la disparition du groupe Transmontagne, qui ambitionnait de concurrencer la Caisse des dépôts, restreint le choix des collectivités. Cependant, il faut souligner que d'anciens cadres du groupe ont créé une nouvelle structure qui a vocation à se positionner sur les stations intermédiaires et qu'il existe également les groupes Rémy loisirs et Maulin, de sorte que nous sommes plutôt dans une situation oligopolistique que dans un monopole de fait.

De même, si économiquement la situation des sociétés d'économie mixte est souvent difficile, cela tient sans doute plus à une gouvernance défaillante ou à risque et, en particulier, à la place trop faible laissée aux opérateurs privés dans le capital de ces sociétés qu'à l'inadéquation de l'outil lui-même. L'article L. 1521-2 du code général des collectivités territoriales prévoit en effet que le capital d'une société anonyme d'économie mixte doit être détenu majoritairement par des personnes publiques mais, contrairement à ce que laisse penser la pratique qui réduit la part des acteurs privés (dont fait souvent partie la Caisse des dépôts et consignations notamment) à la portion congrue, ce mode de partenariat public-privé institutionnel permet donc d'associer des acteurs privés compétents notamment dans des domaines propres à générer des synergies. Cela peut également permettre de fédérer des collectivités dans un outil de gestion de la station sans créer une structure intercommunale plus lourde.

La réponse apportée par la Cour à ce déséquilibre institutionnel apparaît moins convaincante.

Une intercommunalité dont les effets ne doivent pas être surévalués

Les magistrats préconisent le regroupement des communes dans des structures qui, selon eux, permettront des économies d'échelle et rééquilibreront les négociations lors de la signature des contrats de délégation de service public. Ces économies d'échelle ne sont pourtant pas évidentes car l'utilisation mutualisée du matériel sur plusieurs sites se heurte à la réalité physique du terrain, mais aussi à la brièveté et l'intensité d'utilisation du matériel. À ce titre, l'exemple de la mutualisation des dameuses est parlant. Le calcul économique est vite démenti par l'impossibilité de déplacer cet engin d'un secteur à un autre lors de la période d'utilisation nocturne...

De plus, il conviendrait de choisir entre l'intercommunalité de territoire et l'intercommunalité de gestion. Depuis 2002, le législateur poursuit un maillage du territoire avec une intercommunalité de projet structurée en communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines en fonction de l'importance des bassins de population. Ce raisonnement conduira donc à privilégier une intercommunalité qui regrouperait les communes d'altitude et celles de la vallée dont les destins économiques sont liés mais différents. À l'inverse, fédérer les stations conduira à les couper un peu plus des communes avoisinantes et accentuera un développement « tout ski » qui ne correspond plus aux souhaits d'une clientèle recherchant une offre de services diversifiée.

Enfin, le regroupement de communes restera sans grande conséquence sur le déséquilibre économique entre l'autorité publique et la compagnie des Alpes. La très forte intensité capitalistique de l'activité et les garanties que devraient demander les collectivités délégantes pour assurer la continuité du service sur plusieurs années « sélectionnent » d'emblée un délégataire. Fédérer les communes doit à notre sens s'inscrire dans une démarche de territoire dépassant la station de ski pour inclure la zone d'accueil des touristes. Cela contribuera à « éloigner » les décideurs de l'urgence du ski et permettra une diversification prudente assumée par des finances intercommunales par définition moins sensibles à la seule activité ski. Il apparaît aussi que l'appui des conseils généraux et/ou ●●●

●●● des conseils régionaux pour définir une stratégie de stations et rééquilibrer les négociations permettra d'atteindre certains objectifs ciblés par la Cour des comptes.

DES CONTRATS AU LONG COURS CONCLUS POUR RÉPONDRE À DES PROBLÈMES DE COURT TERME

Notre commentaire prend ici quelques libertés de ton avec le rapport de la Cour qui emploie des termes plus policés. Mais, sur le fond, tel nous semble être l'analyse de la Cour des comptes. Nous regrettons, avec les magistrats financiers, que trop souvent les délégations de service public ne définissent pas clairement le statut de biens affectés au domaine skiable et que le programme pluriannuel d'investissements ne soit pas à la hauteur des enjeux.

Une gestion contractuelle des biens affectés au service public qui joue contre la concurrence

Les biens mobilisés par l'exploitant d'un service public se répartissent entre les biens propres destinés à demeurer la propriété du partenaire de l'administration, les biens de reprise que la collectivité pourra racheter à l'issue du contrat et les biens de retour qui sont supposés appartenir dès l'origine à la collectivité et lui revenir gratuitement à l'issue du contrat⁴.

La répartition de ces biens, à l'origine de la convention, permet d'apprécier l'équilibre économique du contrat dont le principe repose notamment sur l'octroi d'un droit exclusif d'exploitation en contrepartie de la réalisation d'investissement destiné à revenir au public. Elle conditionne également la durée du contrat même si la jurisprudence a précisé que cette durée contractuelle n'avait pas à être automatiquement fixée à la durée d'amortissement comptable⁵. Surtout, seule une répartition limpide permettra la mise en concurrence à l'issue du contrat initial. Toute ambiguïté soit sur le sort des biens, soit sur leur valorisation placera l'exploitant en position de force voire d'exclusivité. En effet, aucun élu ne prendra le risque d'un blocage de la station dans l'attente d'une décision de justice statuant sur le sort d'un équipement nécessaire à la gestion du domaine. Cela suppose donc, comme l'exige d'ailleurs l'article R. 1411-7 du code général des collectivités territoriales, que les délégataires fournissent annuellement l'état et la valorisation de ces biens.

La Cour des comptes a parfaitement raison de dénoncer le laxisme en la matière qui a conduit à de nombreuses prolongations de contrats contestables et risque de restreindre les marges de manœuvre lors du renouvellement de 2015. Ceci dit, nous pouvons nous interroger sur la capacité des collectivités, sans une intervention législative ou réglementaire, à exiger une juste évaluation des biens. Là encore, il est difficile d'imaginer une commune solliciter en justice la résiliation du contrat pour défaut de transmission de l'état des biens. Seule sans doute une sanction automatique et dissuasive pourrait rééquilibrer les discussions.

Un programme d'investissement cohérent

Les exigences de la clientèle imposent un renouvellement régulier du matériel et, dans un certain nombre de cas, une diversification de l'offre de services. Le concessionnaire doit donc, tout au long du contrat, réaliser des investissements importants (ou engager des frais de fonctionnement pour la mise aux normes). Il y a donc ici un contrat dont l'équilibre économique est mouvant avec deux risques extrêmes : soit un programme d'investissement condensé sur les premières années d'exploitation qui conduit à un vieillissement prématuré de la station, soit un programme échelonné sur vingt ou trente ans dont on mesure le risque qu'il soit décalé par rapport aux besoins. La Cour adopte donc deux recommandations : « Mettre en œuvre une programmation pluriannuelle des investissements, détaillée, régulièrement réactualisée et prévoir, dans les contrats avec les délégataires, une clause incitative garantissant aux délégataires un intérêt à poursuivre la modernisation des équipements, même dans les dernières années du contrat ».

À notre sens ici, la boucle est bouclée : seule une collectivité structurée maîtrisant le cadre contractuel complexe mis en place sera capable de définir avec son partenaire un programme d'investissement fondé sur des critères de qualité plus que sur une simple logique comptable sachant, par ailleurs, que la loi du 14 avril 2006, portant diverses dispositions relatives au tourisme⁶ a prévu également la prise en compte par avenant des conditions d'indemnisation du délégataire, lorsque la durée résiduelle du contrat de délégation ne permet pas l'amortissement normal d'investissements supplémentaires demandés par la personne publique délégante aux fins de modernisation des infrastructures existantes. ■

4. Voir JT n° 126/2010, p. 37.

5. CE 11 août 2009, n° 303.517 : la durée normale d'amortissement ne saurait se réduire par principe à la durée comptable mais elle résulte d'un équilibre global entre différents éléments, telle

que la durée normalement attendue pour couvrir les 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 précision

des tarifs payés par les usagers.

6. Loi n° 2006-437 du 14 avril 2006, JO du 15, codifiée à l'article L. 342-3 du code du tourisme, et modifiée par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, JO du 13.