



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Commune de PRÉMANON

(Département du Jura)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 16 septembre 2020.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	5
INTRODUCTION.....	6
1 L'OPERATION DE L'ESPACE DES MONDES POLAIRES	9
1.1 La réalisation des équipements municipaux dans le cadre de l'EMP	9
1.1.1 Un contrôle financier et comptable perfectible des avances versées par la commune à la CCSR pour la réalisation des équipements municipaux.....	9
1.1.2 La commune n'a pas disposé de l'estimation du coût de chaque équipement municipal réalisé.	10
1.1.3 L'intégration des ateliers municipaux dans l'EMP a majoré leur coût prévisionnel.	11
1.2 La participation de la commune à la réalisation de l'EMP	11
1.2.1 Le défaut de base légale du fonds de concours versé par la commune en fonctionnement à la CCSR.....	12
1.2.2 L'apport de la commune est en réalité supérieure au fonds de concours versé	13
1.2.3 À la suite du refus par la nouvelle majorité municipale de vendre le terrain affecté à son financement, le fonds de concours versé par la commune en investissement à la CCSR n'était toujours pas financé fin 2019.....	13
2 LES OPERATIONS D'AMENAGEMENT LANCEES DEPUIS 2014	14
2.1 La réhabilitation de la maison Romand en logements sociaux expose la commune à un risque financier.....	14
2.2 La commune a lancé une opération de lotissement et d'aménagement qu'elle n'était pas en capacité de faire aboutir fin 2019.	16
2.2.1 La commune n'avait pas fin 2019 les moyens de viabiliser les terrains dits « Jeunet », qui ne pourraient devenir constructibles qu'en 2020.	16
2.2.2 La commune ne disposait toujours pas fin 2019 d'un projet valable pour la construction d'hébergements touristiques sur la zone AU1b.....	17
2.3 La commune dispose de possibles marges de manœuvre.	17
2.3.1 Les cessions possibles de terrains du budget annexe lotissement	17
2.3.2 La création d'hébergements touristiques relève de la compétence de la communauté de communes.	18
3 L'EPICERIE GEREE PAR LA COMMUNE	19
3.1 L'intervention de la commune est bien fondée juridiquement.	20
3.1.1 L'opération ne s'est pas inscrite dans le cadre légal visé.....	20
3.1.2 Les critères jurisprudentiels de l'intérêt public à agir sont en revanche réunis.....	21
3.2 La commune doit tirer les conséquences juridiques et comptables de la création de la régie et, notamment, tenir une comptabilité de stocks.	22
3.2.1 La nécessité de créer une régie pour sécuriser juridiquement l'exploitation	22
3.2.2 La nécessité d'une comptabilité de stocks	23
3.2.3 Les mises à disposition et des biens et des personnels à formaliser	24

3.3 La commune doit mettre fin au subventionnement de l'épicerie en atteignant l'équilibre, voire en cédant le fonds de commerce.	25
3.3.1 L'épicerie a accru son déficit malgré la progression du chiffre d'affaires.....	25
3.3.2 La commune a pris des mesures qui ont commencé à réduire le déficit.	26
3.3.3 La commune doit équilibrer le budget annexe de l'épicerie par son exploitation.....	27
3.3.4 La commune a le projet de céder la gestion de l'épicerie à un exploitant privé.	29
4 LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE.....	31
4.1 Les budgets annexes	31
4.2 Le budget principal	31
4.2.1 Le doublement de la dette pour financer des investissements dont plus de la moitié avait été engagée avant mars 2014 dans le cadre de l'opération de l'EMP	32
4.2.2 La commune a soutenu son épargne autant en réduisant ses dépenses qu'en augmentant ses recettes.....	35
4.2.3 Le remboursement du prêt relais en 2021	40
5 L'ADMINISTRATION DE LA COMMUNE.....	43
5.1 Une bonne gestion organique pour la taille de la commune.....	43
5.1.1 Une transparence au-delà des exigences légales.....	43
5.1.2 Une gestion des ressources humaines active.....	43
5.1.3 Le respect des principes de la commande publique.....	44
5.2 Des efforts à réaliser dans la fiabilité des comptes et la gestion budgétaire et comptable.....	45
5.2.1 La fiabilité de ses comptes	45
5.2.2 La mise en place d'une comptabilité d'engagement.....	46
ANNEXES.....	48

SYNTHÈSE

La chambre a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Prémanon pour les exercices 2014 et suivants. Le contrôle a porté sur la fiabilité des comptes, la situation financière, en particulier l'endettement et ses conséquences, l'épicerie gérée en régie, la commande publique et la gestion des ressources humaines.

La situation financière de la commune et ses perspectives

Commune de 1 200 habitants située en montagne, Prémanon a doublé sa population résidente depuis 1999. Elle quintuple sa population en hiver grâce aux nombreuses résidences secondaires de la station de ski des Rousses, située en grande partie sur son territoire.

La dette communale a doublé entre 2014 et 2018 pour financer les importantes dépenses d'investissement sur la période. La moitié de ces dépenses avait été engagée par la municipalité élue avant 2014 dans le cadre de l'opération de l'espace des mondes polaires (EMP). L'EMP a été réalisé par la communauté de communes de la Station des Rousses (CCSR) dans le centre du village entre 2014 et 2017. Il a consisté en la construction du musée et du bistrot polaire, ainsi que la rénovation de la patinoire, bâtiments communautaires que la commune a financés par un fonds de concours en investissement (750 K€). L'opération comprenait également la réalisation d'équipements communaux : la construction de nouveaux ateliers municipaux et la réhabilitation de la salle polyvalente.

La commune a contribué au projet communautaire bien au-delà du seul fonds de concours. En cédant à l'euro symbolique à la communauté de communes des terrains et un bâtiment d'une valeur vénale estimée à plus de 1,7 M€, sa contribution totale est estimée à 2,5 M€. De plus, l'intégration de ses nouveaux ateliers municipaux dans l'ensemble architectural de l'EMP en a sensiblement majoré le coût. En revanche, Prémanon a tiré un avantage financier du transfert à la CCSR de sa patinoire, qui devait être réhabilitée.

L'augmentation de la dette de la commune sur l'ensemble de la période contrôlée se répartit ainsi : 55 % de l'accroissement constaté entre 2014 et 2018 résulte de la gestion de la municipalité élue avant 2014 initiatrice du projet de l'EMP ; l'équipe municipale élue en 2014 est responsable quant à elle du solde, soit 45 %. Sur la période récente, 27 % de cet accroissement de la dette sont imputables aux investissements décidés (acquisitions foncières et immobilières, réhabilitation et agrandissement de l'école primaire, mise en accessibilité des bâtiments municipaux, travaux de voirie et d'enfouissement de réseaux) et 18 % sont dus au prêt relais de 400 K€ contracté pour financer, dans l'attente de la vente de terrains viabilisés, le solde du fonds de concours à la CCSR pour le financement de l'EMP. La municipalité élue en 2014 a en effet renoncé à la vente d'une réserve foncière (zone AU1b), vente dont le produit était justement destiné à financer le fonds de concours.

Les projets fonciers et immobiliers de la commune étaient fin 2019 en suspens, faute pour la commune de disposer des fonds nécessaires à leur réalisation (travaux de viabilisation des terrains dits « Jeunet »), et d'avoir validé le montage financier du projet d'hébergement touristique. La chambre recommande à la commune de mettre fin à ce projet sur la zone AU1b, qui ne relève pas de sa compétence.

Sur les années à venir, le doublement de la dette aura pour conséquence de réduire de moitié l'épargne nette de la commune, déjà très affaiblie entre 2014 et 2018 par le remboursement des nombreux emprunts contractés.

La commune peut espérer redresser sa capacité d'épargne et financer le remboursement du prêt relais prévu en 2021 en dégagant une plus-value suffisante sur la vente de ses terrains dès 2020.

La gestion de l'épicerie municipale

En 2016, la commune a repris en régie la gestion de l'épicerie, dont l'exploitant sortant n'avait pas trouvé de successeur. Juridiquement, cette reprise s'inscrit dans le cadre jurisprudentiel de la carence de l'initiative privée, caractérisée à l'échelle de la commune. Malgré la hausse du chiffre d'affaires depuis son ouverture, l'épicerie présente un déficit d'exploitation nonobstant les mesures prises par la municipalité. La chambre recommande à la commune de poursuivre les actions entreprises en vue d'équilibrer l'exploitation de l'épicerie et de cesser le versement d'une subvention d'équilibre à ce budget annexe contraire au cadre légal. Il conviendra de même de tirer les conséquences budgétaires et comptables de l'exploitation de ce commerce : création d'une régie, comptabilisation et valorisation des stocks.

La commune a le projet de redonner la gestion de l'épicerie à un exploitant privé. Le doublement du chiffre d'affaires par rapport à celui réalisé par le précédent gérant pourrait lui permettre d'accroître la valeur à la revente et de couvrir les avances et les subventions versées par le budget principal.

En termes de gestion administrative et comptable

Par rapport à sa taille, Prémanon se distingue par la qualité et la rigueur de sa gestion administrative tant au niveau de ses ressources humaines (formation, action sociale, régime indemnitaire) que de sa commande publique (respect du formalisme et des principes). La commune va au-delà des dispositions qui lui sont applicables en matière de transparence en direction des élus et du citoyen.

S'agissant de la fiabilité des comptes, la commune doit suivre fidèlement son patrimoine et provisionner les risques associés et ce, d'autant plus qu'elle a lancé plusieurs opérations à l'issue incertaine. Elle doit également réaliser une prospective pluriannuelle de ses dépenses et de ses recettes d'investissement et mettre en œuvre une comptabilité d'engagement complète qui lui sera utile pour, notamment, établir plus facilement ses restes à réaliser.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : la chambre recommande à la commune de fonder juridiquement le fonds de concours versé en fonctionnement à la CCSR sur des charges strictes de fonctionnement courant de l'espace des mondes polaires ne relevant pas de l'exercice de compétences communautaires.

Recommandation n° 2 : la chambre recommande à la commune de mettre fin à l'opération des hébergements touristiques qui ne relève pas de sa compétence.

Recommandation n° 3 : la chambre recommande à la commune de créer la régie de l'épicerie (autonome ou personnalisée), de fixer ses statuts et le montant de sa dotation initiale, en application de l'article R. 2221-1 du CGCT.

Recommandation n° 4 : la chambre recommande de mettre en place une comptabilité de stocks pour l'épicerie et de les valoriser en fin d'exercice conformément aux dispositions de l'instruction comptable M4.

Recommandation n° 5 : la chambre recommande à la commune d'équilibrer l'exploitation de l'épicerie sans procéder au versement de subvention.

Recommandation n° 6 : la chambre recommande à la commune de réaliser une prospective pluriannuelle de ses dépenses et de ses recettes d'investissement.

Recommandation n° 7 : la chambre recommande à la commune de mettre à jour l'inventaire comptable de la collectivité. Cet inventaire devra être établi sur la base d'un inventaire physique précis et tenu à jour afin de connaître précisément la réalité physique de ses immobilisations et leur valeur.

Recommandation n° 8 : la chambre recommande à la commune de constituer des provisions dans les cas prévus par les articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT.

Recommandation n° 9 : la chambre recommande à la commune de mettre en œuvre une comptabilité d'engagement.

INTRODUCTION

La procédure

La chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté a inscrit à son programme 2019 le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Prémanon portant sur les exercices 2014 et suivants. Conformément à l'article R. 243-1 du code de juridictions financières, le président de la chambre en a informé par courriers du 28 juin 2019 le maire de la commune M. Nolwenn MARCHAND et son prédécesseur M. Bernard REGARD.

Les entretiens de fin de contrôle avec le maire et son prédécesseur ont eu lieu le 5 novembre 2019. La chambre a délibéré sur les observations provisoires le 9 décembre 2019, et son rapport a été communiqué le 21 février 2020 au maire de la commune, et pour ce qui le concerne à son prédécesseur. Des extraits ont également été adressés au président de la communauté de communes de la station des Rousses, au directeur de la société d'économie mixte de construction du département de l'Ain (SEMCODA) et à la directrice générale de la société anonyme coopérative SHERPA. Dans sa séance du 16 septembre 2020, la chambre a examiné les réponses reçues et adopté les observations définitives suivantes.

La situation économique et sociale, tributaire de facteurs extérieurs

Comptant 1 182 habitants (population résidente au 1^{er} janvier 2019, communiquée par l'INSEE), Prémanon est une commune de montagne située dans le département du Jura à la frontière de la Suisse ; elle constitue l'un des quatre villages de la station des Rousses, avec Bois-d'Amont, Les Rousses et Lamoura. Le site des Jouvencelles, situé sur le territoire de Prémanon, est le principal point d'accès aux pistes de ski alpin. La commune est classée station de tourisme, ce qui lui permet de majorer sa dotation globale de fonctionnement (DGF).

Elle se compose de neuf hameaux situés entre 1 100 et 1 300 mètres d'altitude dans le Haut-Jura. Elle compte 21 kilomètres de voirie. La forêt principalement privée occupe 70 % du territoire communal (2 000 hectares).

Très dynamique, la commune a vu le nombre de ses habitants doubler depuis 1990. Sur la période, sa population a cru de 10 % entre les 1^{er} janvier 2014 et 2019, soit quatre fois plus vite que la moyenne nationale sur la même période (2,5 % hors Mayotte).

Sa situation économique dépend principalement de deux facteurs extérieurs : l'emploi en Suisse, car une partie de sa population active attirée par le niveau supérieur des salaires¹ (les frontaliers) y travaille ; et l'enneigement, qui conditionne la fréquentation touristique de la station.

¹ À la suite de l'accord bilatéral de libre circulation des personnes (ALCP) entre France et Suisse, entré en vigueur le 1^{er} juin 2002 : la libre circulation des personnes s'applique uniquement aux citoyens suisses et aux ressortissants européens.

La population résidente de la commune perçoit des revenus croissants et supérieurs à la moyenne nationale². En outre, la commune accueille un nombre important et croissant de résidences secondaires touristiques³ de sorte qu'elle quintuple sa population lors de la saison hivernale. Le nombre des résidences secondaires, supérieur de 50 % en 2018 à celui des foyers fiscaux (cf. tableau n° 7 en annexe n° 4) majore la DGF attribuée à la commune.

La commune appartient à la communauté de communes de la station des Rousses (CCSR), au syndicat mixte du Haut-Jura compétent pour l'assainissement, au syndicat des eaux du Plateau des Rousses, au syndicat mixte du parc naturel régional du Haut-Jura (PNR), au syndicat en charge de la gestion des forêts de Prémanon, dénommé (syndicat intercommunal de gestion forestière du Massacre) et au syndicat mixte d'énergies, d'équipements et de e-communication (SIDEK) du Jura.

La gouvernance de la commune

M. Nolwenn MARCHAND a succédé en tant que maire de la commune à M. Bernard REGARD, élu en 1995 et resté conseiller municipal de 2014 à 2020.

Une commune qui a beaucoup investi depuis une vingtaine d'années

Avant 2014, la commune de Prémanon avait réalisé plusieurs investissements, notamment pour répondre aux besoins de sa population, en croissance et plus active :

- l'aménagement de locaux commerciaux mis en gérance (une épicerie et une boulangerie) ;
- l'installation en 2000 de la nouvelle mairie et l'agrandissement du cimetière en 2011 ;
- l'aménagement du bourg-centre de la commune, la reconstruction du pont de Félie ;
- le pôle petite enfance en 2009 (crèche, accueil périscolaire, classes maternelles et cantine).

Conséquence de ses investissements, la commune bénéficie d'un niveau important d'équipements et de services. Elle s'est de plus engagée, début 2014 aux côtés de la CCSR, dans la construction de l'espace des mondes polaires (EMP) pour dynamiser le village.

Après 2014, le nouvel exécutif municipal a lancé de nouvelles opérations. La commune a acquis deux bâtiments, la "maison Romand" en 2015 et l'ancien musée Paul-Émile Victor en juin 2020, pour y faire aménager des logements sociaux par des bailleurs, et quelques terrains pour réaliser une plus-value sur leur aménagement. Elle cherche à densifier l'habitat et à construire davantage de logements sociaux conformément aux orientations du schéma de cohérence territoriale (SCOT) du Haut-Jura. La commune a engagé le 8 juillet 2019 la révision de son plan local d'urbanisme (PLU) qui réduit la surface de terrains constructibles de 24 à 6,5 hectares.

² En 2018, le revenu fiscal moyen par foyer était 82 % supérieur à la moyenne contre 54 % en 2014 ; il a cru de 18 % entre 2014 et 2018.

³ Près de 1 000 ; + 5 % entre 2014 et 2018, de 898 à 942 selon la DGCL.

La commune a réhabilité l'école en 2017 pour y accueillir une classe primaire supplémentaire⁴ et entamé la mise en accessibilité des bâtiments et établissements municipaux recevant du public (ERP) ; elle a poursuivi les travaux de voirie et d'enfouissement des réseaux.

Fin 2016, elle a repris en régie la gestion de l'épicerie communale, dont l'exploitant privé sortant n'avait pas réussi à trouver de successeur. La commune a enfin aménagé des locaux commerciaux qu'elle loue à une chocolaterie depuis 2017 (et un salon de coiffure depuis 2010).

Un périmètre budgétaire de près de 4 millions d'euros en 2018

La commune compte un budget principal d'un montant en exécution de 3,4 M€ en 2018 et deux budgets annexes :

- le budget d'épicerie communale, service public industriel et commercial (SPIC), créé en 2016 (0,6 M€ exécutés en 2018) ;
- le budget des opérations de lotissement et d'aménagement, service public administratif créé en 2019 (2,1 M€ prévus au budget primitif 2019).

La commune se distinguait fin 2018 par un endettement par habitant quatre fois supérieur à la moyenne des communes de sa strate (population résidente) et deux fois supérieur en prenant en compte les résidences secondaires (population prise en compte pour le calcul de la DGF).

Le présent contrôle des comptes et de la gestion de la commune a porté sur la fiabilité des comptes, la situation financière, en particulier l'endettement et ses conséquences, la gestion de l'épicerie gérée en régie, la commande publique et la gestion des ressources humaines.

⁴ Le nombre d'enfants de 3 à 16 ans a cru de 205 à 234 entre 2014 et 2018 (14 %) et atteignait 251 à la rentrée 2019.

1 L'OPERATION DE L'ESPACE DES MONDES POLAIRES

La communauté de communes de la station des Rousses (CCSR) a choisi en 2012 de créer l'espace des mondes polaires (EMP) sur la commune de Prémanon : il comprend la construction d'un nouveau musée des mondes polaires en lieu et place du centre polaire Paul-Émile Victor, devenu obsolète, la réhabilitation de la patinoire communale, transférée à cette occasion à la CCSR, la création d'un bistrot et d'une salle hors sacs pour les visiteurs. L'équipement a été inauguré en juillet 2017.

Cette opération a permis à la commune de rénover le bâtiment municipal multi-équipements existant (qui accueillait la salle polyvalente, la patinoire et un bowling désaffecté), et de réaménager le centre-bourg par la création de nouveaux espaces publics.

La commune de Prémanon a également souhaité profiter de cette opération pour intégrer dans l'ensemble architectural de l'EMP la rénovation de sa salle polyvalente et la construction de nouveaux ateliers municipaux, ainsi que la réalisation d'une place publique et de parkings⁵.

1.1 La réalisation des équipements municipaux dans le cadre de l'EMP

Dans le cadre de l'espace des mondes polaires, la commune a confié à la CCSR la réalisation et la réhabilitation de ses équipements municipaux intégrés fonctionnellement et physiquement dans l'ensemble immobilier de l'EMP. Elle lui a confié par convention de mandat signée le 31 octobre 2013 les attributions de la maîtrise d'ouvrage : étude et réalisation de l'équipement, choix des prestataires et fournisseurs, gestion des marchés publics, gestion financière et comptable.

1.1.1 Un contrôle financier et comptable perfectible des avances versées par la commune à la CCSR pour la réalisation des équipements municipaux

Conformément à l'article 6-1 de la convention de mandat, la commune a versé à la CCSR des avances pour la réalisation des équipements.

La CCSR n'a pas mis en œuvre l'article 7.2 de la convention de mandat stipulant la transmission au 30 janvier et 30 juillet de comptes rendus d'avancement de l'opération. La CCSR n'a pas non plus fourni « le certificat attestant la réalisation des opérations effectuées au cours de l'année précédente, accompagné de l'attestation du comptable certifiant l'exactitude des facturations et des paiements résultant des pièces justificatives et [leur] possession ».

⁵ Le transfert de l'office du tourisme dans les locaux de l'EMP a également permis à la commune de récupérer le local libéré sous la galerie marchande pour le mettre en location en 2017 (chocolaterie).

De son côté, la commune n'a pas réclamé à la CCSR toutes les pièces et contrats concernant l'opération, comme l'article 7.1 lui en offrait la possibilité. Elle a expliqué avoir réalisé des points réguliers d'avancement de l'opération avec la CCSR.

La CCSR a transmis à la commune un tableau de suivi chronologique de réalisation de l'ensemble des dépenses réalisées au titre de l'opération de l'EMP. Ces tableaux retraçaient également les versements attendus de la commune.

La chambre observe toutefois que la commune a assuré un suivi régulier des réunions de chantier lui permettant de contrôler l'avancement et l'exécution de la réalisation des équipements municipaux, malgré le fait qu'elle n'ait pas exigé de la CCSR la production des éléments que cette dernière devait lui communiquer.

Par ailleurs, sur la base du dernier état de situation des dépenses de l'opération, daté de septembre 2019, le montant acquitté par la commune correspondait (à 0,32 % près) au montant validé par le conseil municipal en 2014.

Fin 2019, la CCSR n'avait pas encore réalisé la clôture définitive de l'opération faute de disposer des décomptes généraux définitifs de certains lots des marchés publics conclus.

La chambre invite la commune à obtenir de la CCSR le bilan général de l'opération confiée par mandat, conformément à l'article 7.3 de la convention.

1.1.2 La commune n'a pas disposé de l'estimation du coût de chaque équipement municipal réalisé.

La délibération n° 2014-011, adoptée par le conseil municipal du 26 février 2014, relative à une demande de subvention rappelait le montant hors taxes (HT) total prévisionnel des travaux à la charge de la commune dans le cadre du mandat confié à la CCSR : 1 455 207 euros dont 1 157 107 euros de travaux⁶, 250 500 euros au titre du parvis, square public et stationnement, 205 531 euros d'honoraires et 92 569 euros d'aléas, de frais de chantier et d'actualisation.

Même si la commune avait validé l'avant-projet définitif (APD) en conseil municipal du 8 août 2013, la délibération ne présentait pas le coût estimé de chacun des équipements municipaux réalisés, à savoir les ateliers municipaux, la salle polyvalente, le parvis, le square public et les stationnements.

L'ancien maire et son successeur ont indiqué avoir demandé en vain les estimations à la CCSR. Dans sa délibération du 9 juillet 2014 relative au coût de l'opération et à son plan de financement, la CCSR ne distinguait pas non plus la ventilation du coût des bâtiments et des espaces extérieurs.

Sollicitée au cours de l'instruction par la chambre, la CCSR a indiqué n'avoir pas pu obtenir ces éléments de son maître d'œuvre.

⁶ 906 607 euros au titre du bâtiment et de la VRD (voirie et réseaux divers).

1.1.3 L'intégration des ateliers municipaux dans l'EMP a majoré leur coût prévisionnel.

L'exécutif municipal a souhaité intégrer à l'opération de l'EMP la construction de nouveaux ateliers aux normes et plus adaptés aux besoins des services⁷.

Selon les échanges intervenus en 2013 dans le cadre de l'APD entre la commune et la CCSR sur la répartition du financement de l'EMP, la commune devait prendre à sa charge 100 % du coût prévisionnel des nouveaux ateliers municipaux (soit 436 K€ HT).

Ainsi, sur la base de la surface des nouveaux ateliers municipaux (233,47 m² de surface hors œuvre nette (SHON)⁸) et du dernier chiffrage connu, la chambre estime à 1 867 euros leur coût du mètre carré.

Or, le coût de construction fixé annuellement au mètre carré de SHON pour les bâtiments à usage d'habitation et pour les autres bâtiments par le ministère de la cohésion des territoires [<https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/economie-de-la-construction>] s'établissait à 1 371 euros⁹.

Selon ce comparatif assez sommaire, la commune a payé ses ateliers municipaux 36 % plus cher au mètre carré que la norme.

L'ancien maire a expliqué que l'intégration des ateliers municipaux dans l'ensemble architectural de l'EMP a conduit à leur appliquer les niveaux et coûts de l'isolation et de la finition définis pour l'équipement.

La chambre observe que le choix fait par la municipalité en fonction avant 2014, d'intégrer la reconstruction des ateliers municipaux dans l'ensemble de l'EMP, a majoré leur coût par rapport au référentiel national du coût de construction des bâtiments.

1.2 La participation de la commune à la réalisation de l'EMP

Par délibération du 27 juin 2012, la CCSR a fixé les règles de financement des projets communautaires structurants d'un montant supérieur à 1 M€ :

- cession ou mise à disposition gratuite des terrains nécessaires à la réalisation du projet, sans valorisation du foncier mis à disposition par la commune ;
- versement du fonds de concours en investissement correspondant à 10 % du coût global HT du coût de l'opération (études et travaux) ;
- versement d'une contribution annuelle en fonctionnement correspondant à 10 % du déficit prévisionnel annuel de fonctionnement plafonné à 150 K€ TTC, soit 15 K€ annuels.

⁷ Les anciens garages (173 m²) sont destinés pour moitié à stocker du matériel et pour l'autre à servir aux associations.

⁸ Des surfaces de plancher pour chaque niveau, après déduction des surfaces non habitables (caves, combles, terrasses, balcons...).

⁹ Sur la base de l'indice 1728 au T1 2019 et de 1 283 euros en valeur de 2012 pour un indice de 1 617.

Par délibération n° 2012-051 du 12 septembre 2012, la CCSR avait décidé que la compétence communautaire portait sur « l'intégralité du projet ludique et culturel de l'EMP, dont l'étude et réalisation de la patinoire réhabilitée était en cohérence avec le nouveau musée ». La commune a donc transféré la patinoire à la communauté de communes en avril 2014, après sa fermeture, ce qui lui a épargné le coût de sa nécessaire réhabilitation, estimée à un million d'euros par l'ancien maire. La patinoire avait été construite à la fin des années quatre-vingts et son système de refroidissement était à renouveler. Le transfert de la patinoire a en outre soulagé la commune de son coût annuel en fonctionnement.

L'EMP a constitué le seul projet communautaire structurant réalisé par la CCSR.

1.2.1 Le défaut de base légale du fonds de concours versé par la commune en fonctionnement à la CCSR

Conformément aux délibérations, du conseil municipal du 31 août 2012 et du conseil communautaire du 27 juin 2012, relatives aux règles de fonctionnement des projets communautaires structurants, la commune doit verser à la CCSR une contribution annuelle en fonctionnement correspondant à 10 % du déficit prévisionnel annuel de fonctionnement, plafonné à 150 K€ TTC soit 15 K€ annuels au maximum.

Selon les dispositions de l'article L. 5214-16 du CGCT, « afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté de communes et les communes membres... ». En fonctionnement, le fonds de concours ne doit servir qu'à financer les charges strictement limitées au fonctionnement courant d'un équipement (fluides, entretien) et non compenser les charges liées à l'exercice d'une compétence du bénéficiaire (personnels...). La chambre prend note de l'engagement du maire à fonder juridiquement le fonds de concours versé en fonctionnement à la CCSR sur les charges de chauffage de la salle polyvalente communale et des garages municipaux.

Par ailleurs, conformément à la jurisprudence administrative¹⁰, le fonds de concours à des dépenses de fonctionnement d'un équipement ne peut contribuer au financement d'un service public rendu en son sein.

Recommandation n° 1 : la chambre recommande à la commune de fonder juridiquement le fonds de concours versé en fonctionnement à la CCSR sur des charges strictes de fonctionnement courant de l'espace des mondes polaires ne relevant pas de l'exercice de compétences communautaires.

¹⁰ Arrêt du Conseil d'État du 5 juillet 2010, Communauté d'agglomération de Saint-Etienne Métropole c/commune de Lorette.

1.2.2 L'apport de la commune est en réalité supérieure au fonds de concours versé

Dans le cadre de l'EMP, la commune a cédé - par acte notarié du 24 mars 2015 - à l'euro symbolique à la CCSR le bâtiment abritant la patinoire (555 m²) ainsi que diverses parcelles de terrain représentant 14 343 m², dont trois issues du terrain AU1b (AO 15,16 et 336), acquises en 2010.

Sur la base d'un état descriptif de division volumétrique réalisé¹¹, la commune a également vendu à la CCSR différents « lots volumes » pour permettre la construction par celle-ci des équipements composant le futur EMP (musée, bistrot polaire, espace d'accueil, boutique et auditorium) et la réhabilitation du bâtiment existant comprenant le hall d'entrée et la patinoire¹².

La direction départementale des finances publiques (DDFiP) du Jura a estimé en 2014 la valeur vénale de ces biens cédés à :

- 1 M€ pour les terrains non viabilisés vendus à la CCSR (soit 70 euros le m²) ;
- 100 K€ pour les bâtiments (soit 180 euros le m²) ;
- 625 K€ pour les « lots volumes » vendus par la commune (avant achèvement).

Sur cette base, la chambre estime ainsi à 1,725 M€ le montant du concours en nature de la commune au projet communautaire.

Au total, la participation de la commune peut être estimée à un montant total de 2 475 K€ ; soit trois fois le montant du fonds de concours versé en investissement (750 K€). Cette participation représente 18 % de la valeur totale de l'équipement communautaire¹³.

1.2.3 À la suite du refus par la nouvelle majorité municipale de vendre le terrain affecté à son financement, le fonds de concours versé par la commune en investissement à la CCSR n'était toujours pas financé fin 2019.

L'exécutif municipal élu avant 2014 avait prévu de financer le fonds de concours versé en investissement à la CCSR par les produits de la vente des terrains situés chemin des myosotis (vendus en 2015 et 2016 pour 138 K€), et de la vente des terrains de la zone AU1b (pour 400 K€), le solde (212 K€) devant être financé par le fonds de roulement.

¹¹ Ils ont été identifiés et valorisés dans la mesure où les volumes propriétés de la commune de Prémanon et ceux propriétés de la CCSR sont physiquement imbriqués dans l'EMP.

¹² La commune est restée propriétaire de la salle polyvalente et des ateliers municipaux situés dans le bâtiment existant, des places de stationnement, du local à aménager (la salle hors sac), de la cour et des jardins.

¹³ La chambre l'a estimée sur la base du montant estimé des travaux par la CCSR par délibération du 9 juillet 2014 relative au coût de l'opération et à son plan de financement (13 743 K€ TTC), déduction faite du montant des travaux réalisés sur les équipements municipaux (1 746 K€ TTC) et de la valeur vénale des terrains et bâtiment cédés gratuitement à la CCSR par la commune (1 725 K€) pour la réalisation de l'équipement communautaire, soit 13 722 K€ TTC.

La commune avait financé l'acquisition des terrains de la zone AU1b en 2010, 443 K€, par l'emprunt¹⁴.

Le conseil municipal avait délibéré le 26 février 2014 la vente de la zone AU1b à une société pour 400 K€, à un prix au mètre carré supérieur au coût d'acquisition (28,75 euros contre 27). Cependant, le nouveau conseil municipal élu en mars 2014 a décidé le 30 juillet 2014 de ne pas donner suite à la proposition d'acquisition des terrains de la société en souhaitant affecter la zone AU1b à de l'hébergement touristique.

La commune a par ailleurs acheté en 2018 les terrains dits « Jeunets » d'une surface de 5 925 m² pour réaliser une plus-value destinée à financer le fonds de concours à la CCSR. La commune a indiqué compter les vendre d'ici 2021 après les avoir rendu constructibles à l'issue de la révision du PLU en février 2020.

Le nouvel exécutif a donc modifié le plan de financement du fonds de concours versé en investissement à la CCSR. Ce faisant, il a acquis des terrains supplémentaires en espérant réaliser une nouvelle plus-value pour financer le solde du fonds de concours à verser.

Dans l'attente de la vente des terrains, la commune a dû recourir, en 2017, à un emprunt relais de 400 K€. Faute de vente, la commune a été contrainte de le reconduire en 2019 pour 2 ans.

La chambre observe que, fin 2019, le solde du fonds de concours versé à la CCSR (400 K€) n'était toujours pas financé par la commune (voir infra point 4.2.3.2 et annexe n° 2).

Le maire estime pour sa part que la commune devrait recouvrer les ressources nécessaires grâce au produit de la vente des terrains dits « Jeunet » et observe que la faiblesse des taux d'intérêt a minoré le coût du prêt relais.

2 LES OPERATIONS D'AMENAGEMENT LANCEES DEPUIS 2014

2.1 La réhabilitation de la maison Romand en logements sociaux expose la commune à un risque financier.

Après avoir obtenu de la SEMCODA¹⁵ un avis favorable quant à la réhabilitation de l'immeuble pour y créer des logements sociaux, la commune a préempté en 2015 la maison dite « Romand » (prix : 200 K€, parcelles AO 105 et 106). Elle l'a acquise à un prix 40 % inférieur à la valeur vénale estimée par la DDFiP du Jura (330 K€).

¹⁴ Comme les intérêts de l'emprunt souscrit de 850 K€ s'élèvent à 227 490 euros, le coût de l'acquisition de ces terrains (frais financiers) s'élève à 118 562 euros (= 443/850 *227 490).

¹⁵ Société d'économie mixte de construction du département de l'Ain.

La commune a signé avec la SEMCODA le 8 décembre 2015 un bail emphytéotique, régularisé le 27 décembre 2016, pour une durée de 50 ans à compter de l'achèvement de la réhabilitation, prévue le 31 décembre 2018. Par ce bail, elle lui a cédé la maison Romand afin que la SEMCODA construise un immeuble collectif de 9 logements sociaux. En contrepartie, la SEMCODA lui a versé 400 K€ : 200 K€ au titre de la maison Romand et 200 K€ que la commune s'était engagée à lui reverser sous la forme d'une prise de participation à son capital.

La commune a indiqué avoir sollicité l'avis des services de la sous-préfecture ; les actes et délibérations prises à cet effet n'ont pas donné lieu à remarques du contrôle de légalité.

Cependant, comme la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes l'avait relevé dans son rapport d'observations définitives relatif à la gestion de la SEMCODA, rendu public le 6 novembre 2018, ce type de montage est irrégulier¹⁶.

La commune a ordonné et mandaté un versement de 200 K€, correspondant à son entrée au capital de la SEMCODA. Cette dernière l'a refusée, du fait selon elle qu'il était intervenu postérieurement à la date limite. En 2019, la commune n'avait pas reversé à la SEM les 200 K€ en prise de participation à son capital. Ils étaient comptabilisés en restes à réaliser depuis 2016.

Par courrier du 8 mars 2019, la SEMCODA a informé le maire de l'abandon du projet de réhabilitation de la maison Romand. La SEM a argué des conséquences de la loi de finances 2018 sur l'équilibre économique de l'opération. Elle a proposé à la commune de résilier le bail emphytéotique et de lui rembourser le loyer de 400 K€, la SEM conservant à sa charge les frais déjà engagés sur le projet (honoraires de maîtrise d'œuvre, travaux de désamiantage).

Elle a également demandé au maire, le 28 mai 2019, de bien vouloir procéder au retrait du permis de construire des 9 logements collectifs, délivré le 14 juin 2016. Or, le permis était périmé depuis le 14 juin 2019 à l'issue du délai de trois ans, conformément aux dispositions de l'article R. 424-17 du code de l'urbanisme. Comme la SEMCODA ne l'a pas demandée avant son terme, sa prorogation deux fois pour une durée d'un an, comme l'article R. 424-21 du code de l'urbanisme le permet, n'était plus possible. Dès lors le permis de construire n'est plus valable.

Le 9 juillet 2019, le maire de la commune a mis la SEMCODA en demeure de respecter le bail, considérant que seul un document écrit bilatéral peut en modifier les stipulations. La commune a introduit le 2 octobre 2019 une requête devant le tribunal administratif de Besançon pour lui demander d'ordonner à la SEMCODA de reprendre intégralement l'exécution du bail.

Le respect du bail conclu en 2016 requiert le dépôt par la SEM d'un nouveau permis de construire.

¹⁶ D'une part, « [la SEMCODA] a délibérément surévalué le prix du terrain qu'elle a acheté à la commune concernée ou que celle-ci lui a mis à disposition dans le cadre d'un bail emphytéotique. En contrepartie, la commune lui a reversé le surplus sous la forme d'une prise de participation au capital. » page 24/84 [...] D'autre part, « sur le plan juridique, le mécanisme apparaît pourtant doublement illégal : 1. Le financement de ses propres augmentations de capital, même par l'intermédiaire d'un tiers, est proscrit pour les sociétés anonymes par l'article L. 225-216 du code de commerce qui dispose que « une société ne peut avancer des fonds, accorder des prêts ou consentir une sûreté en vue de la souscription ou de l'achat de ses propres actions par un tiers » [...] 2. L'État et la Caisse des dépôts attribuent des financements bonifiés et réglementés auxquels la SEMCODA n'aurait pas droit si elle payait le foncier à son juste prix. » page 26/84.]

La chambre observe que la réalisation de logements sociaux dans la maison Romand était juridiquement bloquée fin 2019 et pourrait exposer la commune à un risque de remboursement de 400 K€ si cette opération devait être annulée, ou à un engagement de dépenses de 200 K€ correspondant à sa participation au capital de la SEMCODA.

2.2 La commune a lancé une opération de lotissement et d'aménagement qu'elle n'était pas en capacité de faire aboutir fin 2019.

La commune a acquis en 2016 des terrains dits « Jeunet », voisins d'un lotissement privé « Les rochers du Pelas » et de la zone AU1b (voir supra). La collectivité a pour objectif de réaliser, à partir du lotissement de ces terrains, une plus-value lui permettant de financer à la fois, le solde du fonds de concours à verser à la CCSR pour la construction de l'EMP (400 K€) et son projet d'hébergements touristiques (400 K€).

La commune a créé le 8 avril 2019 un budget annexe lotissement pour suivre budgétairement la viabilisation des terrains dits « Jeunet » ainsi que l'aménagement d'hébergements touristiques sur la zone AU1b.

Les deux opérations du lotissement des terrains dits « Jeunet » et du projet d'hébergements touristiques ne sont pas budgétairement individualisées, ce qui rend leur suivi impossible.

2.2.1 La commune n'avait pas fin 2019 les moyens de viabiliser les terrains dits « Jeunet », qui ne pourraient devenir constructibles qu'en 2020.

Au titre de l'opération de lotissement sur les terrains dits « Jeunet », la commune a inscrit au budget annexe les coûts d'acquisition des terrains (166 K€), d'étude (24 K€), des travaux de viabilisation (444,4 K€) et des honoraires de la maîtrise d'œuvre (80 K€).

Ces terrains dits « Jeunet » devaient devenir constructibles à l'issue de la procédure de révision du PLU, en février 2020.

Sur la base des dépenses déjà réalisées (190 K€¹⁷), des autres dépenses envisagées (444,4 K€ selon les estimations du cabinet sollicité à cet effet), et de l'estimation du prix de vente (1 037 K€¹⁸), la commune peut espérer réaliser une plus-value de 402,6 K€.

Lors du contrôle, la commune a indiqué qu'elle avait pensé obtenir un emprunt relais dans l'attente de conclure les ventes, la demande de terrains constructibles étant forte grâce aux frontaliers.

¹⁷ Acquisition des 5 925 m² des terrains Jeunet à 28 € du m² et les études réalisées pour 24 K€.

¹⁸ Estimés entre 170 à 180 € au mètre carré selon les prix de vente des terrains voisins enregistrés dans la commune (source : <https://app.dvf.etalab.gouv.fr/>) et dans la commune voisine des Rousses.

Toutefois, après avoir sollicité plusieurs banques, la commune n'a pas obtenu en 2019 de prêt pour financer les travaux de viabilisation par l'emprunt.

La commune a créé un budget annexe en avril 2019 pour réaliser un lotissement, d'une part, avant même que soit acquis le classement des terrains en zone constructible à l'issue de la révision du PLU en février 2020 et, d'autre part, sans s'être assurée de sa propre capacité financière à réaliser les travaux de viabilisation.

2.2.2 La commune ne disposait toujours pas fin 2019 d'un projet valable pour la construction d'hébergements touristiques sur la zone AU1b.

La municipalité élue avant 2014 avait prévu de céder la partie résiduelle de la zone AU1b, acquise en 2010, à un lotisseur. Ce projet a été remis en cause par l'équipe municipale élu en 2014 qui a souhaité l'affecter à un projet d'hébergements touristiques.

La commune a initialement eu le projet de céder le terrain à une SEM pour la construction et la gestion de chalets touristiques dans le cadre d'un bail emphytéotique. Elle avait pour cela demandé à la CCSR d'intervenir à hauteur de 500 K€ au titre de sa compétence tourisme, ce que la communauté de communes a refusé par délibération du conseil communautaire du 29 juin 2017.

La commune travaillait en 2019 à un nouveau projet avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et la SEDIA, sans la participation de la CCSR. Dans ce cadre, la commune vendrait son terrain à la SEDIA qui l'aménagerait et construirait les hébergements touristiques qu'elle louerait à un exploitant privé. La CDC doit encore, selon la commune, réaliser une étude.

Or, la commune a prévu les inscriptions budgétaires dans le budget annexe avant même la réalisation de cette étude. Ainsi, les 463 K€¹⁹ prévus en produit de la vente ne pouvaient pas avoir été sincèrement évaluées au printemps 2019.

2.3 La commune dispose de possibles marges de manœuvre.

2.3.1 Les cessions possibles de terrains du budget annexe lotissement²⁰

La commune avait envisagé, dès le lancement de l'opération, de céder directement à un lotisseur les terrains dits « Jeunet », ainsi qu'une parcelle de 1 000 m² issue d'une zone forestière acquise en 2014 (45 K€ pour 60 000 m²).

¹⁹ Par déduction des 1,5 M€ de recettes inscrites au total, des 1 036 875 € du produit de la vente des terrains dits « Jeunet », elle a inscrit en dépenses le coût de leur aménagement (348 K€).

²⁰ Cf. carte n° 1 en annexe n° 2.

Sur la base du prix du terrain non viabilisé de 70 euros par m²²¹, la commune pourrait escompter un produit de 485 K€, soit compte-tenu des dépenses engagées (198 K€ au total)²² une plus-value de 287 K€. La vente de ces terrains viabilisés à 70 euros le mètre carré suppose cependant encore leur classement en zone constructible à l'issue de la procédure de révision du PLU en février 2020.

S'agissant de la zone AU1b, la commune envisage de pouvoir vendre une bande de terrains constructibles de 1 000 m² à 175 € le m² viabilisé²³, soit 175 K€. La viabilisation de cette bande nécessiterait de tirer, pour un coût estimé à 10 K€, les réseaux du lotissement privé voisin « Les rochers du Pelas ». La vente de cette bande de terrains constructibles permettrait à la commune de réaliser une plus-value de 165 K€.

La vente des terrains dits « Jeunet » non viabilisés et de sa parcelle voisine, dans l'hypothèse où ils deviendraient constructibles à l'issue de la révision du PLU, ainsi que la vente de la bande de terrains constructibles de la zone AU1b seraient susceptibles de rapporter à la commune un gain net total de 452 K€ (287 K€ + 165 K€).

La chambre observe que ces différentes cessions, qui ne sont encore qu'à l'état de projet, sont rendues impératives par les échéances budgétaires à venir (voir infra).

2.3.2 La création d'hébergements touristiques relève de la compétence de la communauté de communes.

Dans le PLU en cours de révision, la zone AU1b est affectée à l'hébergement touristique. La commune souhaite y créer des hébergements touristiques, de type « chalets en dur ».

Ces hébergements touristiques ont vocation à être exploités par une entreprise privée. Dès lors, ces derniers pourraient constituer une zone d'activités touristiques dont la création et l'aménagement ont été confiés exclusivement aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) par les articles 64 et 66 de la loi NOTRe²⁴.

²¹ Cf. estimation réalisée par la DDFiP du Jura de la valeur vénale du terrain non viabilisé vendu par la commune à la CCSR en 2015.

²² Constitués des coûts d'achat des terrains dits « Jeunet » (166 K€), des études (24 K€) et du coût résiduel d'achat de la parcelle de 1000 m² (8 K€ = 45 K€ / 6 000 m² *1000).

²³ Estimé entre 170 à 180 € au m² selon les prix de vente des terrains voisins enregistrés dans la commune et dans la commune voisine des Rousses.

²⁴ En réponse à la question écrite n° 23855 de M. Daniel Chasseing (Corrèze - Les Républicains), le ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales répond dans une réponse écrite publiée dans le JO Sénat du 02/02/2017 - page 408 les éléments suivants. « La notion de zones d'activités touristiques n'a pas fait l'objet, de la part du législateur, d'une définition précise : elle a vocation à être définie au cas par cas, en tenant compte des circonstances de la création de la zone d'activités. Ainsi, afin d'apprécier si un espace touristique constitue une zone d'activité touristique, il paraît possible de se fonder notamment sur plusieurs critères tels que la continuité et la cohérence géographique de la zone, l'importance de la fréquentation touristique,

Ces hébergements pourraient également relever de l'accompagnement et de l'aide de la communauté de communes. L'accompagnement des porteurs de projets d'hébergements touristiques constitue une des mesures de l'axe 1 du contrat de station adopté en 2015 : la CCSR suit et accompagne le porteur dans ses démarches.

Le schéma territorial de développement des hébergements touristiques, adopté le 3 novembre 2010 par la CCSR, prévoit à son action 3 d'« accompagner les porteurs de projets d'hébergements touristiques sur la station des Rousses »²⁵.

La commune souhaite s'engager dans un projet d'hébergements exclusivement touristiques relevant de la compétence et des priorités affichées de la CCSR sur la station des Rousses.

Recommandation n° 2 : la chambre recommande à la commune de mettre fin à l'opération des hébergements touristiques qui ne relève pas de sa compétence.

3 L'ÉPICERIE GERÉE PAR LA COMMUNE

La commune avait mis l'épicerie du village en location gérance depuis de nombreuses années. Le gérant franchisé a fait part des difficultés qu'il rencontrait, ainsi que de son souhait de cesser son exploitation au 1^{er} février 2015 et de céder le fonds de commerce.

Comme l'exploitant privé sortant n'avait pas réussi à trouver de successeur²⁶, la commune a décidé de reprendre l'exploitation de l'épicerie directement en régie afin de conserver ce service de proximité à la population ; elle a souhaité le faire pour un temps limité avec pour objectif, à terme, d'en rétrocéder la gestion à un exploitant privé, après avoir atteint l'équilibre financier. C'est une opération innovante, la commune n'ayant pas trouvé de cas comparables à l'époque²⁷.

le volume des services et des équipements existants, l'identification de sites spécifiques ainsi que la volonté d'aménager et de développer une offre touristique coordonnée. ».

²⁵ L'aide de la CCSR consiste à mettre en relation le porteur de projet avec les services de l'État, de la région, du département, du comité départemental du tourisme du Jura et d'autres organismes susceptibles d'apporter une aide technique ou financière au projet.

²⁶ Un projet de création d'une activité de boucherie dans les locaux laissés vacants par l'épicerie n'a pas abouti, le porteur du projet n'ayant pas obtenu les financements.

²⁷ La chambre a identifié plusieurs projets de création à l'automne 2019, une commune en Alsace (Niffer) et deux communes en Bretagne (Cast et le Cloître-Saint-Thégonnec).

En 2015, la commune a entrepris des démarches auprès d'un cabinet d'experts comptables pour étudier les conditions de viabilité économique de l'épicerie, et auprès des administrations concernées (Sous-Préfecture, DDFiP) pour s'assurer de la faisabilité juridique de l'opération. Les administrations consultées n'ont pas conclu à l'impossibilité juridique d'une telle opération. Les délibérations afférentes n'ont par ailleurs pas donné lieu à remarque du contrôle de légalité.

Le 7 septembre 2016, la commune a racheté au précédent exploitant privé le fonds de commerce de l'épicerie pour 40 K€.

L'activité d'épicerie relève d'un service public industriel et commercial (SPIC). Conformément aux dispositions de l'article L. 2224-1 du CGCT, la commune a créé, en 2016, un budget annexe dédié, comptabilisé en M4. Une régie comptable de recettes et d'avances a aussi été créée.

La commune a réalisé des travaux d'aménagement et d'agrandissement²⁸ du magasin qui atteint une surface totale de 150 m², dont 140 m² de surface commerciale. Elle a intégré à cette épicerie l'agence postale communale, étendant *de facto* l'offre de service.

La commune a choisi d'affilier l'épicerie à l enseigne commerciale « Sherpa » pour assurer l'approvisionnement auprès d'une centrale d'achat et l'accompagner dans la gestion commerciale du magasin : elle est devenue associée de la SA Coopérative Sherpa en 2016. Elle a conclu avec celle-ci différentes conventions l'engageant sur plusieurs années²⁹.

La commune s'est inscrite au registre des entreprises et des établissements de l'INSEE et a ouvert l'épicerie en décembre 2016.

3.1 L'intervention de la commune est bien fondée juridiquement.

Le conseil municipal de Prémanon a délibéré le 27 juillet 2016 la reprise en régie de l'exploitation de l'épicerie du village afin d'assurer le service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population en raison de la défaillance et de l'absence de l'initiative privée.

3.1.1 L'opération ne s'est pas inscrite dans le cadre légal visé.

La commune s'est fondée juridiquement sur l'article L. 2251-3 du CGCT. Celui-ci dispose que « lorsque l'initiative privée est défaillante ou insuffisante pour assurer la création ou le maintien d'un service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population en milieu

²⁸ Financés par un emprunt remboursé par le budget annexe.

²⁹ De mandat pour l'approvisionnement groupé auprès d'une centrale d'achat, de location de matériels de communication et d'engagement à exploiter l'épicerie sous l'enseigne en contrepartie d'un accompagnement financier, commercial et technique sur 7 ans.

rural [...], la commune peut confier la responsabilité de le créer ou de le gérer à une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association ou à toute autre personne ; elle peut aussi accorder des aides, sous réserve de la conclusion avec le bénéficiaire de l'aide d'une convention fixant les obligations de ce dernier ».

La commune s'est bien retrouvée en 2016 dans le cas d'une initiative privée défaillante pour assurer le maintien d'un service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural³⁰.

En revanche, l'article L. 2251-3 du CGCT ne l'habilitait pas à reprendre en régie le service et à assurer elle-même la gestion ; il n'envisage en effet que l'hypothèse dans laquelle le service est exploité par une association ou « toute autre personne ».

La chambre observe ainsi que la reprise en régie de l'épicerie par la commune ne pouvait s'inscrire dans le cadre légal dit de la « sauvegarde du dernier commerce ».

3.1.2 Les critères jurisprudentiels de l'intérêt public à agir sont en revanche réunis.

Le conseil municipal s'est également fondé sur la carence de l'initiative privée.

L'arrêt de principe du Conseil d'État « Chambre de commerce et d'industrie de Nevers » du 30 mai 1930 dispose « que les entreprises ayant un caractère commercial restent, en règle générale, réservées à l'initiative privée et que les conseils municipaux ne peuvent ériger des entreprises de cette nature en services publics communaux que si, en raison de circonstances particulières de temps ou de lieu, un intérêt public justifie leur intervention en cette matière. »

La jurisprudence administrative du Conseil d'État³¹ caractérise l'intérêt public par deux critères :

- l'existence d'un besoin de la population, qu'il s'agisse de celle qui demeure en permanence dans la commune ou de celle qui s'y trouve momentanément (touristes, campeurs, ...) ;
- l'absence de prise en charge par le secteur privé, soit la carence de l'initiative privée.

3.1.2.1 L'existence avérée d'un besoin de la population

Sur la base de la fréquentation moyenne mensuelle, hors les mois des saisons touristiques d'hiver (décembre, février, mars) et d'été (juillet, août)³², l'épicerie est fréquentée aux trois quarts par une clientèle locale et pour un quart par des touristes.

L'épicerie répond donc au besoin de la population permanente et saisonnière.

³⁰ Selon le classement établi par l'INSEE en 1999, la commune ne fait partie d'aucune aire urbaine ni d'aucun espace urbain.

³¹ Arrêts du Conseil d'État : Commune de Mercœur 1986, Commune de Nanterre 1964, Commune de Montmagny 1970, Ordre des avocats du barreau de Paris 2006 (cf. annexe n° 3).

³² 3 700 transactions en moyenne en 2018 et 2 900 transactions hors les cinq mois des saisons touristiques.

3.1.2.2 La carence de l'initiative privée caractérisée à l'échelle de la commune

La jurisprudence n'a pas défini de critères pour caractériser la carence de l'initiative privée.

La commune a mis en avant la carence réelle de l'initiative privée sur son périmètre qui compte près de 1 100 habitants en permanence et jusqu'à 5 500 l'hiver pendant la saison de ski, ainsi que les conditions météorologiques hivernales rendant difficiles les déplacements routiers dans les communes voisines qui accueillent des supermarchés³³.

Il n'existe effectivement aucun commerce alimentaire sur la commune de Prémanon, seulement des cafés et restaurants dans le centre village et à proximité des pistes de ski.

La reprise de l'épicerie par la commune n'a par ailleurs pas donné lieu, ni à des plaintes de la part des commerces situés dans les communes voisines, ni à des manifestations d'intérêt pour sa reprise ultérieure, malgré des contacts réguliers avec des supermarchés locaux³⁴.

La commune n'a enfin réalisé aucune publicité commerciale hors de son territoire.

Elle a en revanche informé la population par voie d'affichage au centre du village et l'a sensibilisé, dans son support d'information, à la nécessité d'équilibrer les comptes de l'épicerie en fréquentant le service³⁵.

La chambre observe que l'existence d'un besoin de la population d'une part et la carence de l'initiative d'autre part constituent l'intérêt public justifiant la reprise en régie en 2016 de l'exploitation de l'épicerie par la commune.

3.2 La commune doit tirer les conséquences juridiques et comptables de la création de la régie et, notamment, tenir une comptabilité de stocks.

3.2.1 La nécessité de créer une régie pour sécuriser juridiquement l'exploitation

En application de l'article L. 1412-1 du CGCT, « les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les EPCI ou les syndicats mixtes, pour l'exploitation directe d'un SPIC relevant de leur compétence, constituent une régie soumise aux dispositions du chapitre Ier du titre II du livre II de la deuxième partie, le cas échéant, après avoir recueilli l'avis de la commission consultative des services publics locaux prévue à l'article L. 1413-1 ».

En application de l'article L. 2221-4 du CGCT, cette régie peut prendre la forme :

³³ Morez, les Rousses et Lamoura.

³⁴ Avant d'ouvrir l'épicerie, la commune a rencontré des responsables d'un supermarché voisin pour racheter du matériel. La responsable de l'épicerie a indiqué échanger régulièrement avec ses homologues d'autres magasins situés dans les communes voisines des Rousses, Morez et Lamoura.

³⁵ Extrait d'un bulletin municipal - mai 2019 : « En tant que citoyen-consommateur, il revient à chacun d'entre nous de pérenniser l'épicerie au sein de notre commune. »

- d'une régie dotée de l'autonomie financière, administrée sous l'autorité du maire qui en est l'ordonnateur, et du conseil municipal, conformément aux dispositions de l'article L. 2221-14 du CGCT, par un conseil d'exploitation³⁶ et un directeur ;
- ou d'une régie personnalisée, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, qui prend la forme d'un établissement public distinct de la collectivité, sous la forme d'un établissement public industriel et commercial (EPIC), administré conformément aux dispositions de l'article L. 2221-10 du CGCT par un conseil d'administration et un directeur, qui est l'ordonnateur de la régie.

L'ensemble des dispositions s'appliquant aux régies sont codifiés dans le CGCT aux articles L. 1412-1, L. 2221-1 et suivants pour les textes législatifs et R. 2221-1 et suivants pour les textes réglementaires.

Si la commune de Prémanon a bien créé un budget annexe qui dispose de son propre compte de trésorerie, elle n'a pas créé de régie.

Recommandation n° 3: la chambre recommande à la commune de créer la régie de l'épicerie (autonome ou personnalisée), de fixer ses statuts et le montant de sa dotation initiale, en application de l'article R. 2221-1 du CGCT.

La commune devra respecter les dispositions relatives à la réalisation du compte financier³⁷ et du rapport donnant tous les éléments d'information sur l'activité de la régie³⁸, conformément aux dispositions des articles R. 2221-92 du CGCT pour les régies à seule autonomie financière et R. 2221-50 du CGCT pour les régies avec personnalité morale.

3.2.2 La nécessité d'une comptabilité de stocks

Jusqu'en 2019, l'épicerie de Prémanon n'a pas tenu une comptabilité de ses stocks ; celle-ci est toutefois exigée par l'instruction comptable M4.

D'une part, cette comptabilité consiste à décrire les stocks existants et les mouvements pour en suivre l'emploi, en réaliser le contrôle et anticiper les besoins pour passer les commandes. Si l'épicerie comptabilise les sorties (ventes, pertes...), elle appréhende plus difficilement la comptabilisation des entrées par des suivis manuels, chronophages et potentiellement partiels et par des correspondances entre les bons de livraison et les livraisons effectives.

³⁶ Qui peut être le conseil municipal dans les communes de moins de 3 500 habitants en application de l'article R. 2221-65 du CGCT.

³⁷ Conformément aux dispositions des articles R. 2221-51 et 93 du CGCT, le compte financier comprend : la balance définitive des comptes ; le développement des dépenses et des recettes budgétaires ; le bilan et le compte de résultat ; le tableau d'affectation des résultats ; les annexes définies par instruction conjointe du ministre chargé des collectivités locales et du ministre chargé du budget ; la balance des stocks établie après inventaire.

³⁸ La commune de Prémanon communique déjà certains éléments sur l'activité de l'épicerie aux élus de la commission des finances, comme les évolutions du chiffre d'affaires et du nombre des transactions, ainsi que des analyses sur son activité.

D'autre part, cette comptabilisation permet de disposer à la clôture des comptes d'une valorisation des stocks et d'une balance des stocks, transmise au comptable et jointe au compte financier. Les écritures de stocks en fin d'exercice permettent d'annuler les achats stockés et inventoriés en fin d'année « N » pour les reporter dans le comptes d'entrée de l'année « N+1 ». La charge liée aux stocks ainsi inventoriés peut ainsi être neutralisée en étant rajoutée au résultat à la fin de l'année.

À la demande de la commune, l'épicerie a entrepris, à l'automne 2019, d'enregistrer ses entrées par flashage automatique de codes-barres.

L'absence de comptabilité et de valorisation de stocks a pénalisé l'équilibre budgétaire du budget annexe, qui a présenté dès fin 2016 un déficit lié à la constitution initiale des stocks. À titre d'exemple fin 2016, les stocks pouvaient être estimés à leur valeur d'achat soit 29 K€³⁹.

Recommandation n°4 : la chambre recommande de mettre en place une comptabilité de stocks pour l'épicerie et de les valoriser en fin d'exercice conformément aux dispositions de l'instruction comptable M4.

3.2.3 Les mises à disposition et des biens et des personnels à formaliser

Selon la jurisprudence administrative⁴⁰, le personnel des SPIC gérés en régie relève du droit privé et est soumis au code du travail à l'exception de l'agent comptable et du directeur qui restent soumis au droit public.

Or, la commune a recruté deux agents sous contrat de droit public pour la gestion de l'épicerie⁴¹. En outre, la commune n'a pas nommé de directeur, les fonctions de comptable sont assumées par le comptable public de Morez.

La chambre invite la commune de Prémanon à régulariser les contrats des agents recrutés et à nommer le directeur de la régie⁴².

Concernant la création par la commune de ces deux postes affectés à l'épicerie, le conseil municipal n'a délibéré ni le montant ni les modalités de détermination du montant remboursé par le budget annexe au budget principal.

³⁹ Selon M. SOUFALIS, adjoint aux finances, dans le procès-verbal de la commission des finances du 26 juin 2017, « en l'absence d'inventaire, il a été considéré que l'approvisionnement du magasin avant son ouverture représentait un stock », soit 29 K€.

⁴⁰ Arrêt du Conseil d'État du 8 mars 1957, Jalenques de Labeau.

⁴¹ Elle a conclu des contrats de travail sur la base de l'article 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 (modifiée par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012) portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, qui justifie le recrutement de contractuels « lorsqu'il n'existe pas de cadres d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ».

⁴² L'article R. 2221-75 du CGCT pour les seules régies dotées de la seule autonomie financière prévoit que dans les communes de moins de 3 500 habitants, le directeur de la régie peut être choisi parmi les agents titulaires de la collectivité.

Enfin, la chambre s'est assurée du respect de ses obligations fiscales par le budget annexe. En application des articles 1654, 206-1 et 256 B du code général des impôts (CGI), l'épicerie obéit aux mêmes obligations fiscales que les entreprises privées (taxe sur la valeur ajoutée (TVA), impôts sur les sociétés (IS), contribution économique territoriale (CET)). Elle est soumise à la TVA, qu'elle reverse bien (article L. 256 B du CGI). Cependant, dans la mesure où l'exploitation n'est pas bénéficiaire, l'épicerie n'est pour l'instant concernée ni par l'IS, ni par la cotisation foncière des entreprises (CFE).

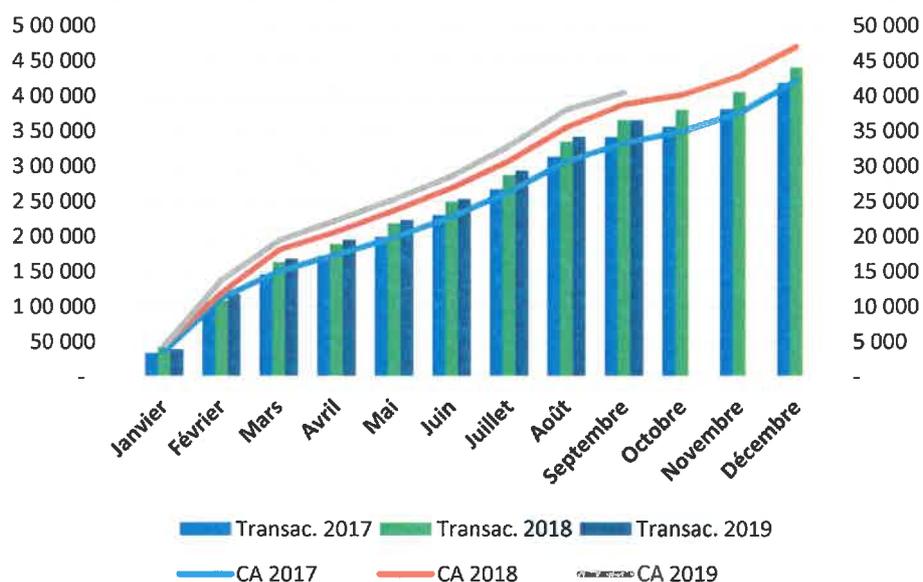
3.3 La commune doit mettre fin au subventionnement de l'épicerie en atteignant l'équilibre, voire en cédant le fonds de commerce.

3.3.1 L'épicerie a accru son déficit malgré la progression du chiffre d'affaires.

Le chiffre d'affaires de l'épicerie a progressé de 22 % sur les neuf premiers mois de l'année entre 2017 et 2019, les pics de l'activité se situant en février, août, et décembre.

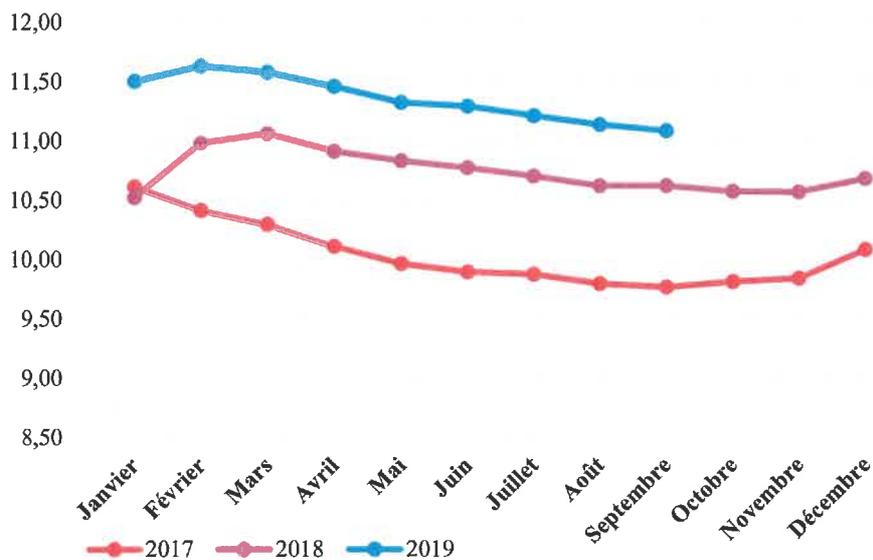
Au 30 septembre 2019, le chiffre d'affaires avait augmenté plus vite que le nombre des transactions (7 %). Sur les neuf premiers mois de l'année 2019, l'épicerie avait ainsi majoré de 13 % la valeur du panier moyen par rapport aux neuf premiers mois de 2017.

Graphique n° 1 : Évolution du chiffre d'affaires mensuel cumulé et du nombre mensuel de transactions cumulé entre 2017, 2018 et les neufs premiers mois de 2019



Source : CRC à partir des données de l'épicerie

Tableau n° 1 : Évolution du montant moyen (cumulé) mensuel par transaction de 2017 à 2019



Source : CRC à partir des données de l'épicerie

Malgré la hausse continue du chiffre d'affaires, le budget annexe de l'épicerie n'a pas atteint l'équilibre depuis son ouverture. La commune a rappelé que la structure des coûts est différente d'un commerce identique géré par des exploitants privés. À titre d'exemple, toutes les heures réalisées par les agents publics sont payées, contrairement à un gérant privé.

3.3.2 La commune a pris des mesures qui ont commencé à réduire le déficit.

La commune, qui a imputé le déficit de 2018 pour un tiers au démarrage de l'amortissement du matériel (9 K€) et au deux tiers à des pertes de marge⁴³, a pris des mesures pour en réduire le montant :

- l'augmentation en février 2019 de 5 % des prix sur les produits à la coupe et le pain ;
- la modification apportée au logiciel de caisse pour déterminer le prix de vente en fonction du prix d'achat (marge maintenue) ;

⁴³ À cause de la non application des décisions d'augmentations des prix sur les produits régionaux pour dégager de la marge (perte de 6 K€) et de l'absence de revalorisation des prix de vente des produits Casino, en fonction de l'évolution des prix d'achat, à cause d'une défaillance technique du logiciel de mise à jour des prix de vente (perte de 7 K€), selon l'analyse du déficit de 2018 par la commission des finances dans ses PV du 12 février et du 18 mars 2019.

- la réalisation de trois inventaires dans l'année (en avril, septembre et décembre) pour permettre de mieux contrôler la marge réalisée⁴⁴ ;
- le contrôle strict des charges de personnel en limitant les heures supplémentaires.

En cours d'instruction, la commune a communiqué le compte administratif 2019 qui fait apparaître un solde d'exécution cumulé déficitaire de 22 222 €.

Début 2020, elle a prévu de renforcer son suivi et de mettre en place de nouvelles actions.

3.3.3 La commune doit équilibrer le budget annexe de l'épicerie par son exploitation.

3.3.3.1 La subvention d'équilibre n'entre pas dans les exceptions prévues par la loi.

La commune a inscrit une subvention d'équilibre au budget primitif 2019 d'un montant de 70 K€ afin d'annuler le déficit cumulé depuis l'ouverture fin 2016.

En application de l'article L. 2224-1 du CGCT, le budget de l'épicerie, érigé en SPIC, devrait s'équilibrer en recettes et en dépenses, sans participation du budget principal.

L'article L. 2224-2 du CGCT prévoit des exceptions. Mais le subventionnement du budget annexe de l'épicerie par le budget principal ne relève d'aucune contrainte particulière de fonctionnement, la réalisation d'investissement ne pouvant être financés sans augmentation excessive des tarifs.

La subvention inscrite en 2019 par la commune à l'épicerie n'est pas autorisée par la loi.

Recommandation n° 5 : la chambre recommande à la commune d'équilibrer l'exploitation de l'épicerie sans procéder au versement de subvention.

3.3.3.2 Pour ce faire, l'épicerie doit mieux piloter la marge réalisée sur chacune des catégories de produits afin d'assurer le retour à l'équilibre.

La SA Coopérative Sherpa propose des prix de vente conseillés selon un tarif déterminé en fonction de la situation et de la taille du magasin. Le logiciel de l'épicerie, au vu de ces données, met à jour les prix. L'épicerie peut néanmoins intervenir sur le prix proposé en fonction de sa propre analyse.

La chambre a réalisé une étude sur 2017, 2018 et les neuf premiers mois de l'année 2019 pour identifier les catégories de produits qui dégagent les marges les plus importantes.

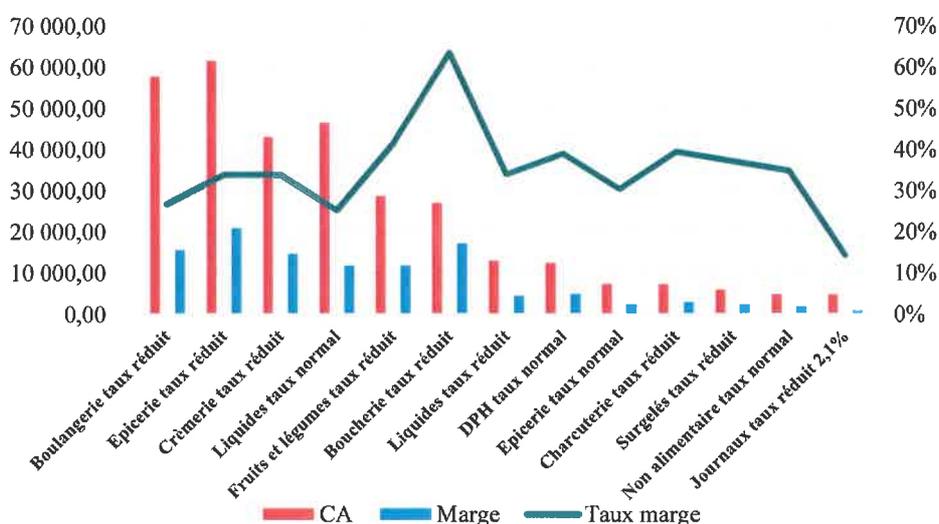
⁴⁴ Conformément à la préconisation de l'audit de la DDFiP en 2018 sur la régie de recettes et d'avances.

Ce travail n'a pas porté sur les produits vendus à la coupe, qui représentent la première catégorie en chiffre d'affaires (plus de 85 K€ en 2018) car l'épicerie ne trace pas, pour des raisons techniques, les coûts d'achat de ces produits. Un projet d'édition de ticket séparé entre fromage et charcuterie existe, afin de pouvoir déterminer la marge de chacun de ces produits.

La chambre invite l'épicerie à déterminer la marge des produits vendus à la coupe, première catégorie de produits constituant son chiffre d'affaires.

Il apparaît que les catégories qui génèrent les chiffres d'affaires les plus importants (boulangerie, épicerie et crèmerie à taux réduit, liquides à taux normal) ne dégagent pas les taux de marge les plus élevés (entre 20 et 30 %). À l'inverse, la boucherie ou les fruits et légumes, qui représentent moins de chiffre d'affaires ont des taux de marge plus élevés (respectivement de 64 % et 41 %).

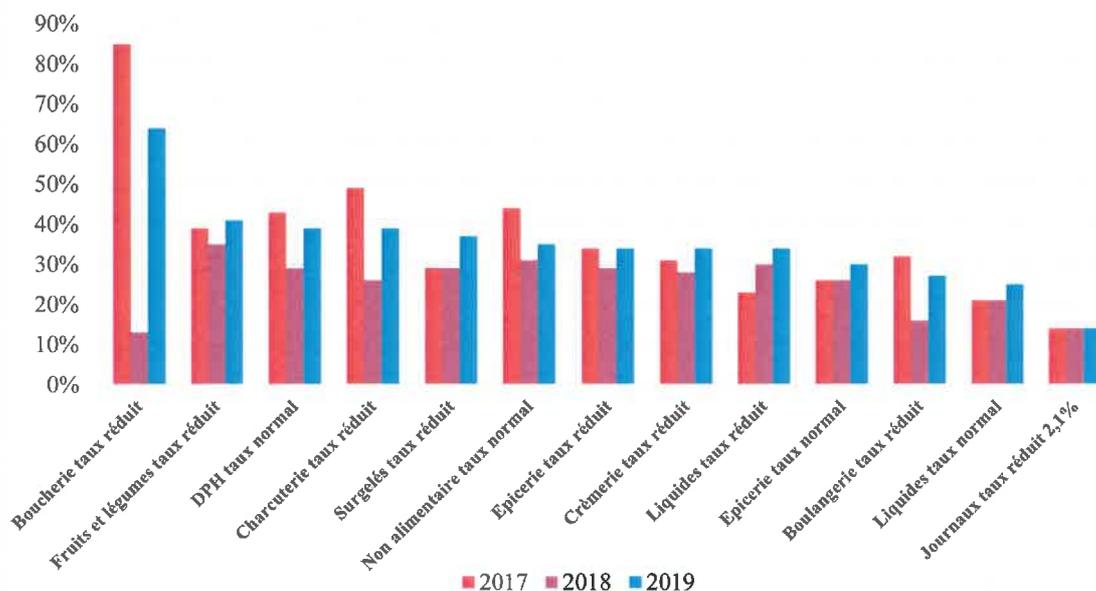
Graphique n° 2 : Chiffre d'affaires et marge sur les neuf premiers mois de l'année 2019



Source : CRC à partir des données communiquées par l'épicerie de la commune.

En outre, les taux de marge d'une même catégorie ont beaucoup fluctué d'une année sur l'autre entre 2017, 2018 et les neuf premiers mois de 2019 ; par exemple, les produits de droguerie, parfumerie, hygiène (DPH) à taux normal dont le taux de marge a évolué entre 29 et 43 %, de boucherie à taux réduit (entre 13 et 85 %), de charcuterie à taux réduit (entre 26 et 49 %) et de boulangerie à taux réduit (entre 16 et 32 %), de produits non alimentaires à taux normal (entre 31 et 44 %) (Cf. tableau n° 6 en annexe n° 3).

Graphique n° 3 : Taux de marge par catégorie de produits (2017, 2018 et au 26 septembre 2019)



Source : CRC à partir des éléments communiqués par l'épicerie – DPH : droguerie, parfumerie, hygiène.

Il n'est pas certain que la commune ait fixé le niveau optimal de marge par catégorie de produits par l'épicerie.

La chambre invite la commune à suivre régulièrement et à piloter le niveau des marges de chacune des catégories de produits, notamment celles qui génèrent le plus de chiffre d'affaires, afin de tendre vers l'équilibre de l'exploitation.

3.3.4 La commune a le projet de céder la gestion de l'épicerie à un exploitant privé.

La commune a indiqué avoir envisagé dès l'origine l'exploitation en régie de l'épicerie sur un temps limité, dans l'objectif de la rétrocéder à un exploitant privé, après avoir atteint l'équilibre.

Elle a indiqué avoir relancé au cours du second semestre 2019 ses recherches auprès de gérants de supermarchés locaux. Elle a également précisé avoir le souhait de recruter à l'épicerie un nouvel agent susceptible de vouloir en reprendre la gérance.

Dans la perspective d'une cession, la commune doit veiller aux conditions de sortie de ses engagements contractuels auprès de la SA Coopérative Sherpa, aux termes des contrats à durée déterminée conclus, et au remboursement des avances consenties par le budget principal au budget annexe.

3.3.4.1 Les conséquences de la sortie de ses obligations contractuelles avec la SA Coopérative Sherpa

Les statuts de la SA Coopérative Sherpa disposent que tout associé a le droit de se retirer mais seulement à la fin d'un exercice social (article 10).

La revente du fonds de commerce par la commune à un exploitant privé, sous réserve des stipulations du pacte de préférence inscrites dans le règlement intérieur⁴⁵ et de l'agrément de l'acquéreur par la SA Coopérative Sherpa entraînerait le départ de la commune de la SA et l'adhésion du nouveau propriétaire à la SA.

Les deux premiers contrats ne soulèvent pas de difficultés :

- Le contrat de mandat sur ristourne, donnant mandat à la SA Coopérative Sherpa pour négocier et contractualiser les conditions d'approvisionnement conclu jusqu'au 31 octobre 2023, n'est délivré que pour la durée d'adhésion de l'épicerie à la SA selon l'article 5.
- Le contrat de location de matériel, conclu *intuitu personae* au 1^{er} janvier 2017 pour une durée de 5 ans, pourra être poursuivi par l'acquéreur au titre du transfert des droits et obligations attachées au fonds de commerce, conformément aux dispositions de l'article 1216 du code civil, sans pénalités pour la commune.

En revanche, la convention d'attribution d'une subvention exceptionnelle de 11 500 euros par la SA Coopérative Sherpa à la commune pour l'accompagnement de l'ouverture du magasin, en contrepartie de l'engagement d'exploiter sous l'enseigne et de rester associé pendant 7 années stipule, au cas où l'associé viendrait à la quitter, un remboursement à la SA, selon un barème reproduit ci-dessous :

Tableau n° 2 : Pénalités fixées par la convention d'attribution de budget en cas de départ de la SA

Années	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Coût sortie anticipée	11 500	8 625	5 750	3 450	1 725	575

Source : la convention d'attribution d'un budget exceptionnel par la SA Coopérative Sherpa à la commune

3.3.4.2 La commune doit anticiper le remboursement des avances au budget principal grâce à la valorisation du fonds de commerce.

La commune a versé des avances au budget annexe de l'épicerie, lors de sa création en 2016 pour établir un fonds de roulement (30 K€), ainsi qu'en 2017 (20 K€).

La commune avait acquis en 2016 le fonds de commerce pour une valeur de 40 K€ estimée par le cabinet d'expertise comptable consulté sur la base d'un chiffre d'affaires de 250 K€ TTC. Comme le chiffre d'affaires réalisé fin 2018 avait quasiment doublé (471 K€ TTC), la commune peut espérer doubler le prix de vente du fonds de l'épicerie, et ainsi de couvrir les avances et subventions versées.

⁴⁵ Le « pacte de préférence » consiste en un droit de préférence donnant la possibilité à l'enseigne Sherpa de racheter ou de louer en gérance le fonds de commerce qu'un de ses associés céderait (selon les stipulations de l'article 25 du règlement intérieur).

La chambre invite la commune à prévoir le remboursement des deux avances par le budget annexe au budget principal.

4 LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE

4.1 Les budgets annexes

Le budget annexe de l'épicerie représente, jusqu'à présent, un risque financièrement limité pour le budget principal.

Le budget du lotissement représente un risque potentiel de participation du budget principal à la hauteur des dépenses consacrées aux terrains dits « Jeunet⁴⁶ », si la commune ne réussissait pas à les vendre, qu'ils soient viabilisés ou non.

Dans le contexte actuel de demande forte de terrains à bâtir, notamment par les travailleurs frontaliers, ce risque apparaît limité pour la commune.

Dans l'hypothèse où la commune ne viabiliserait pas les terrains dits « Jeunets », elle pourrait les revendre non viabilisés, ainsi que la parcelle voisine de 1 000 m²⁴⁷, ce qui lui permettrait de couvrir les coûts totaux d'acquisition et d'études (198 K€) et de réaliser une plus-value potentielle de 287 K€.

4.2 Le budget principal

Comme le montrent les données par habitant (population résidente INSEE) de 2014 à 2018, Prémanon est une commune plus riche que la moyenne des communes de sa strate de 500 à 1 999 habitants.

Par rapport au nombre de ses habitants résidents (population INSEE), elle dépense plus que la moyenne des communes comparables en raison du niveau supérieur de services offerts à sa population.

⁴⁶ Les coûts d'achat de 166 K€ et des études de 24 K€, soit 190 K€ au total.

⁴⁷ A un prix estimé de 485 K€ à raison de 70 € le m² pour 6 925 m² (Cf. partie 2.3.1).

4.2.1 Le doublement de la dette pour financer des investissements dont plus de la moitié avait été engagée avant mars 2014 dans le cadre de l'opération de l'EMP

4.2.1.1 La commune a financé des investissements dont la moitié avait été engagée avant mars 2014 dans le cadre de l'opération de l'EMP.

Depuis 2015, la commune a dépensé, par habitant résident, deux fois plus que la moyenne des communes de sa strate pour ses équipements (cf. tableau n° 9 en annexe n° 4).

Ce niveau élevé d'investissements résulte à la fois :

- des engagements pris sous le précédent mandat dans le cadre de l'opération de l'EMP, évalués par la chambre à 2,2 M€ :
 - o 1,457 M€ au titre des équipements municipaux ;
 - o 750 K€ au titre du fonds de concours versé à la CCSR ;
- et des investissements décidés par la municipalité élue en 2014 :
 - o la voirie, l'enfouissement des réseaux, la mise en accessibilité, la réhabilitation de l'école pour ouvrir une nouvelle classe et la rendre accessible (585 K€ HT selon le montant du marché de réhabilitation école notifié en 2017), l'acquisition de plusieurs bâtiments pour y faire aménager des logements sociaux et de quelques terrains pour réaliser une plus-value sur leur aménagement⁴⁸, la participation au financement de la caserne commune des pompiers des Rousses ;
 - o la chambre les a évalués par différence entre le montant total des dépenses d'investissement réalisées de 2014 à 2018 qui se sont établies à 3,9 M€ et les investissements engagés avant mars 2014 (2,2 M€), à un peu moins de 1,7 M€, soit 43 % du total.

4.2.1.2 La commune a doublé sa dette entre 2014 et 2018.

Sous la direction de l'exécutif élu en 2014, la commune a dû mobiliser l'emprunt de façon croissante pour financer les investissements :

- les équipements municipaux pris sous le précédent mandat dans le cadre de l'opération de l'EMP (1,230 M€) :
 - o 1 M€ (deux prêts de 500 K€ en 2015) au titre des équipements municipaux intégrés à l'opération de l'EMP ;
 - o 230 K€ en 2018 pour financer le solde du fonds de concours versé à la CCSR⁴⁹ ;

⁴⁸ Les terrains situés au-dessus de la maison Romand, les parcelles AO 102 et 103, et les terrains dits « Jeunet ».

⁴⁹ 230 sur l'emprunt de 530 contracté en 2018.

- les investissements décidés par la municipalité élue en 2014 : école, acquisition de terrains, voirie et enfouissement de réseaux, participation à la construction de la caserne et équipements des nouveaux ateliers municipaux pour 617,27 K€ :
 - o 300 K€ au titre de la consolidation sur 15 ans du premier prêt relais FCTVA contracté en 2015⁵⁰ pour financer des équipements municipaux réalisés entre 2015 et 2017 ;
 - o 300 K€ au titre des travaux de réhabilitation de l'école⁵¹;
 - o 17,27 K€ auprès de la CAF pour l'accueil de loisirs au sein de l'école rénovée.

La commune a enfin contracté en 2017 un prêt relais de 400 K€ pour financer le fonds de concours en investissement versé à la CCSR pour la partie communautaire de l'EMP.

Elle y a été contrainte à la suite de la décision prise en 2014 par la nouvelle équipe municipale de ne pas céder les terrains de la zone AU1b, dont le produit de la vente (400 K€) validée par le précédent exécutif devait financer ce fonds de concours à la CCSR.

Le retard pris dans la vente de la zone AU1b consécutif à la difficulté de réaliser les projets d'aménagement prévus a conduit la commune à prolonger ce prêt relais en 2019 de deux ans.

Entre 2014 et 2018, la dette de la commune a doublé : elle est passée de 2,037 M€ au 1^{er} janvier 2014 à 3,894 M€ au 31 décembre 2018 (soit + 1,857 M€ et + 91 %).

Entre 2014 et 2018, la commune a contracté 2,247 M€ d'emprunts. L'amortissement des emprunts en cours et le remboursement en 2017 de l'emprunt relais de 300 K€, conclu en 2015, explique la différence avec la hausse nette de 1,857 M€ de la dette sur la même période.

Selon l'origine de la décision de financement et d'investissement, l'accroissement de la dette relève :

- à 55 % de décisions prises avant le renouvellement municipal de 2014, soit 1,23 M€ d'investissements :
 - o 45 % (1 M€) au titre des équipements municipaux intégrés dans l'EMP ;
 - o 10 % (230 K€) au titre du financement du fonds de concours pour l'EMP communautaire, sans compter le prêt relais conséquence du renoncement à la vente de la zone AU1b par la nouvelle équipe élue en 2014 ;
- à 45 % de décisions prises après le renouvellement municipal de 2014, soit 1 M€ :
 - o 27 % (617,2 K€) au titre des investissements réalisés par la municipalité élue en 2014 : 300 K€ pour les investissements réalisés de 2015 à 2017 (voirie, réseaux, réhabilitation de l'école, acquisitions foncières) et 317,2 K€ pour la réhabilitation de l'école primaire ;

⁵⁰ Budgétairement, le prêt relais a été remboursé en 2017 et un nouvel emprunt a été contracté sur 15 ans.

⁵¹ 300 sur l'emprunt de 530 contracté en 2018.

- 18 % au titre des 400 K€ de prêt relais pour le financement du fonds de concours à la suite du refus de vendre la zone AU1b par la municipalité élue en 2014.

Au 31 décembre 2018, la commune était quatre fois plus endettée par habitant (population résidente) par rapport aux communes de sa strate (2 797 euros contre 699) ; elle était déjà fin 2014 trois fois plus endettée par habitant que la moyenne (1 718 euros contre 685).

Même rapportée à la population DGF, qui inclut les résidences secondaires, la commune était deux fois plus endettée que la moyenne en 2018 (cf. graphique n° 11 en annexe n° 4).

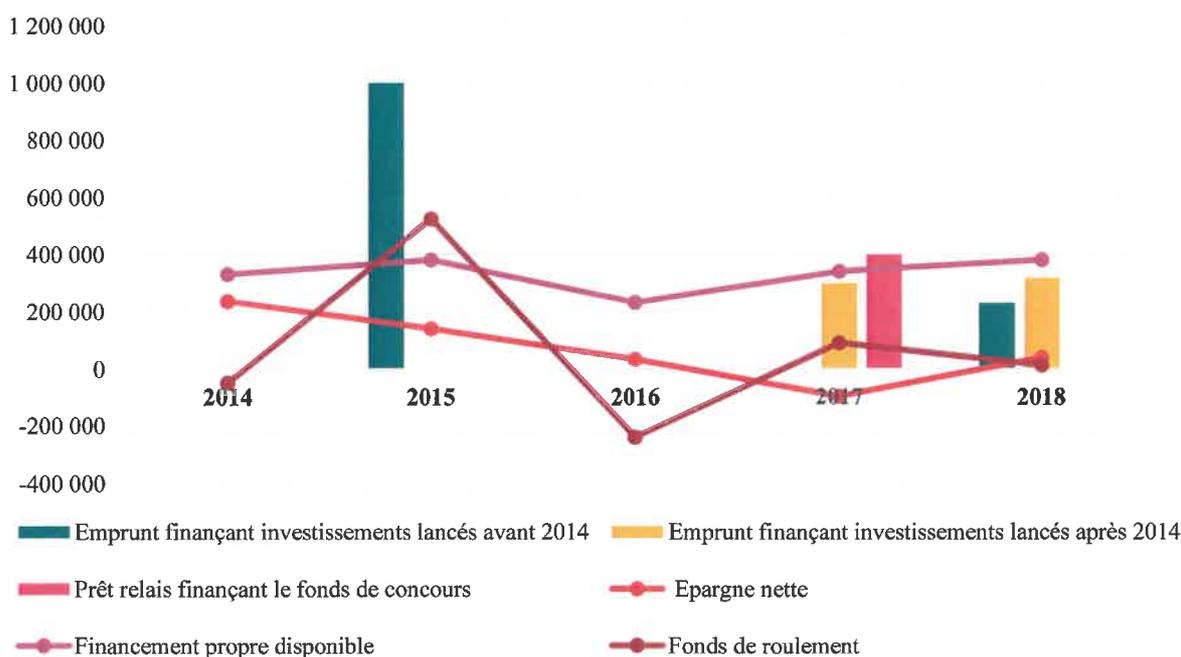
Dans le même temps que la dette augmentait de 1,857 M€ entre 2014 et 2018, les actifs immobilisés de la commune ont crû de 3,573 M€ sur la même période.

La chambre observe en outre que la commune a réduit le taux d'intérêt apparent de la dette du budget principal, celui-ci passant de 4,1 à 1,6 % entre 2014 et 2018, grâce à des opérations de refinancement.

4.2.1.3 La commune a réduit à néant son épargne nette disponible.

Conséquence du doublement de sa dette et de la réduction de son épargne brute, la durée de désendettement est passée de 5 ans à plus de 10 ans (cf. tableau n° 8 en annexe n° 4).

Graphique n° 4 : Évolution des ressources de financement de l'investissement de 2014 à 2018 en distinguant les emprunts finançant les investissements lancés avant et après 2014



Source : CRC à partir des comptes de gestion (Cf. tableau n°10 en annexe n°4)

Prémanon a consommé toute son épargne brute en remboursant le capital des emprunts, de sorte qu'elle n'a plus disposé d'épargne nette disponible pour le financement de l'investissement.

La commune a expliqué avoir déterminé chaque année le niveau d'épargne nécessaire à la couverture du remboursement du capital des emprunts : tant que l'épargne brute permettait de l'absorber, elle a continué à emprunter pour financer ses investissements. Elle est même allée au-delà de sa capacité d'épargne en 2018 : elle a dû différer de 5 ans le remboursement du capital de son dernier emprunt contracté pour 530 K€.

Ainsi, l'annuité du capital des emprunts a consommé entre 2014 et 2018 une part croissante de l'épargne brute dégagée (de 39 à 84 %).

Fin 2018, Prémanon ne disposait plus que d'une très faible épargne nette (moins de 40 K€).

4.2.1.4 La commune a investi au-dessus de ses moyens.

Entre 2014 et 2018, la commune a dégagé un faible financement propre, moins de la moitié de ses dépenses totales d'investissement contre 75 % habituellement recommandés. Les chambres régionales des comptes considèrent généralement qu'une collectivité mène une politique d'investissement non soutenable lorsque ce taux est inférieur à 45 %, ce qui fut le cas en 2015, 2016 et 2018 (cf. tableau n° 10 en annexe n° 4).

La commune a plus investi que ce que sa capacité de financement propre disponible lui permettait. La commune a mené une politique d'investissement au-dessus de ses moyens.

4.2.1.5 La commune disposait fin 2018 de réserves et d'une trésorerie très fragiles.

Fin 2018, la commune disposait de réserves supérieures à deux mois de charges courantes, ce qui est satisfaisant. Mais, par habitant, en 2018, elle ne disposait que de la moitié du niveau moyen national de réserve des communes de sa strate (249 contre 621 euros).

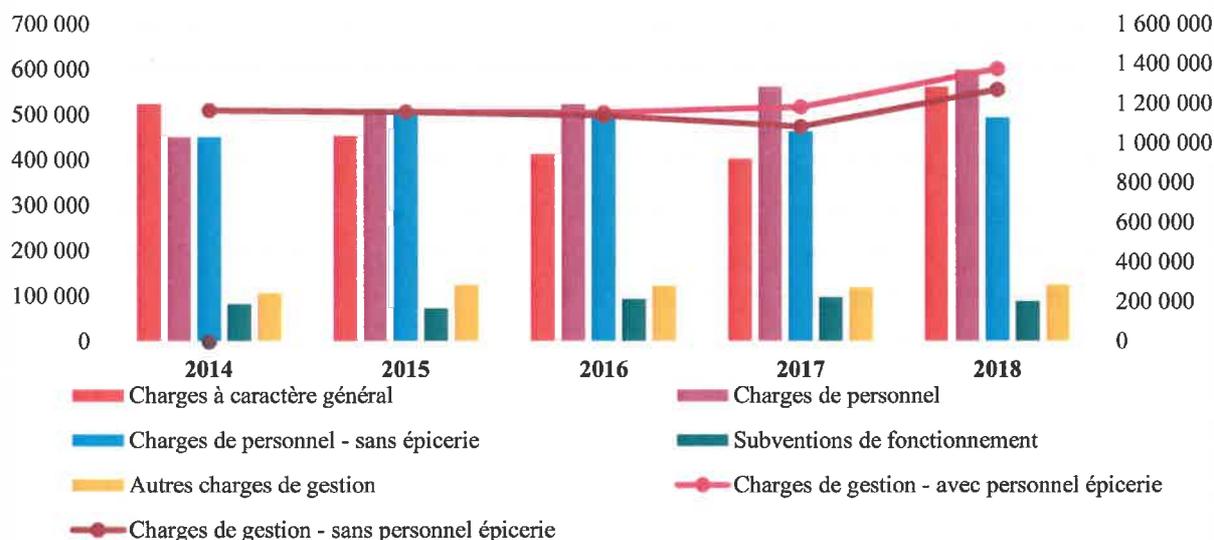
Au 31 décembre 2014 à 2018, la commune a disposé de l'équivalent de deux mois de trésorerie : elle mobilise depuis de nombreuses années une ligne de trésorerie dont elle a doublé le plafond de 200 à 450 K€, à cause du décalage entre les dépenses payées et les subventions perçues pour les travaux de l'école.

4.2.2 La commune a soutenu son épargne autant en réduisant ses dépenses qu'en augmentant ses recettes.

Entre 2014 et 2017, la commune a maîtrisé ses dépenses de fonctionnement grâce aux importantes économies réalisées sur les différents postes de charges à caractère général⁵².

⁵² Principalement les achats : eau assainissement, électricité, combustibles, petites fournitures (comptes 60) (- 46 K€, soit - 38 %) ; les locations et charges de copropriétés (comptes 613 et 614) de la Serre (- 18 K€, soit - 44 %) ; les assurances et frais bancaires (- 8 K€, soit - 42 %) et les contrats de prestations de services (- 20 K€, soit - 8 %) (Cf. tableau n°13 en annexe n°4).

Graphique n° 5 : Évolution des dépenses de gestion de 2014 à 2018



Source : CRC à partir des comptes de gestion (Cf. tableau n°11 en annexe n°4) -
Histogramme : échelle de gauche ; courbe : échelle de droite.

Ces économies de charges courantes ont compensé :

- la progression en 2015 des charges de personnel de l'accueil périscolaire⁵³ et en 2016 de l'épicerie⁵⁴ ;
- la hausse des autres charges de gestion à cause des contributions aux organismes de regroupement (syndicat mixte du PNR) et dans une moindre mesure, des indemnités mensuelles des élus à la suite du dépassement du seuil des 1 000 habitants.

Hors charges de personnel de l'épicerie refacturées intégralement au budget annexe, la commune a réduit de 7 % (81 K€) ses charges de gestion entre 2014 et 2017.

En 2018, la commune a subi une forte hausse ponctuelle de ses charges à caractère général de 39 % (158 K€) liée à la réhabilitation de l'école et à l'enneigement⁵⁵.

Sur la période examinée, la commune a réussi à réduire ses charges de gestion jusqu'en 2017 avant de les dégrader en 2018.

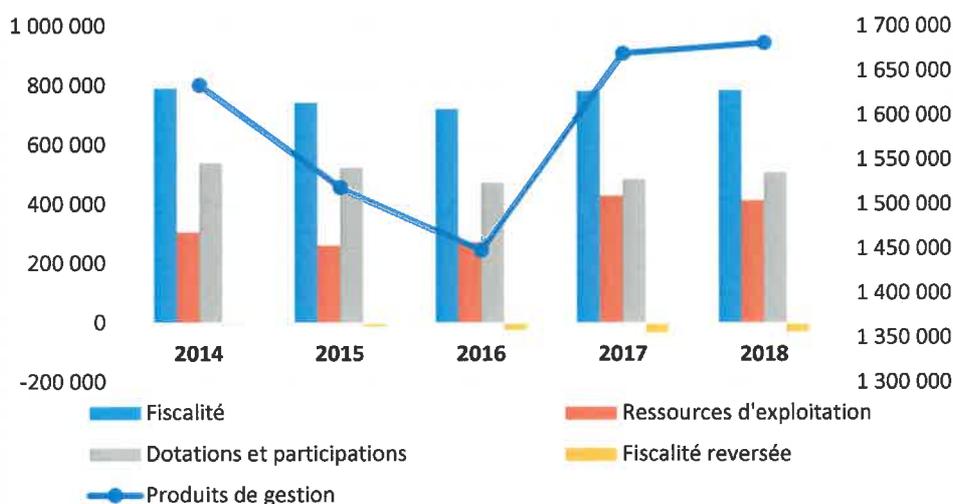
La commune a également recherché des recettes : de 2014 à 2018 inclus, elle a augmenté régulièrement ses taux de fiscalité directe locale de 2 %, comme ses tarifs de 1,5 à 2 %. En 2016, elle a notamment introduit la prise en compte des revenus dans la tarification des services périscolaires et de la cantine.

⁵³ Liée au recrutement d'un agent supplémentaire pour le centre de loisirs afin de respecter les normes d'encadrement des enfants et à la revalorisation du traitement de la directrice du centre.

⁵⁴ Liée au recrutement de deux agents pour la gestion de la nouvelle épicerie, refacturés au budget annexe.

⁵⁵ La location des préfabriqués pour accueillir les classes d'école primaire pendant les travaux de sa réhabilitation a compté pour moitié de la hausse annuelle (70 K€) ; les conséquences de l'enneigement sur les dépenses de secours sur piste et du déneigement ainsi que les frais de réparation d'un tracteur en expliquent l'autre moitié.

Graphique n° 6 : Évolution des recettes de gestion de 2014 à 2018



Source : CRC à partir des comptes de gestion (Cf. tableau n° 11 en annexe n° 4)

Malgré la hausse régulière des taux, la commune a perdu des recettes à cause de la réduction de la DGF, partiellement compensée par la hausse régulière de la dotation de solidarité rurale (DSR) et de la dotation nationale de péréquation (DNP)⁵⁶, des participations versées par l'État et la caisse d'allocations familiales (CAF).

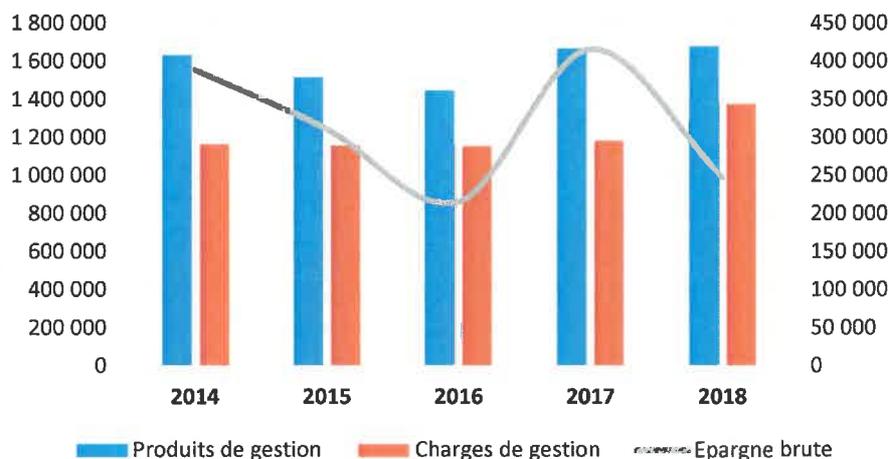
Elle a pâti de la hausse régulière de sa contribution au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et de la réduction de 120 à 80 K€ du produit de la taxe additionnelle sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), très fluctuante.

Parallèlement, elle a accru à partir de 2017 ses recettes d'exploitation, sous l'effet du remboursement des charges de personnel par le budget annexe de l'épicerie.

En dépit du recours aux leviers fiscal et tarifaire, des économies de charges à caractère général et du transfert de la patinoire à la CCSR, la commune a réduit son épargne annuelle de 2014 à 2016 à cause de la réduction des concours nationaux de l'État.

⁵⁶ La hausse régulière de taux de fiscalité directe locale a mécaniquement soutenu la DNP calculée en fonction de l'effort fiscal et du potentiel fiscal, incluant les résidences secondaires dans la population.

Graphique n° 7 : Évolution de l'épargne brute, des charges et produits de gestion de 2014 à 2018



Source : CRC à partir des comptes de gestion (Cf. tableau n° 11 en annexe n° 4)

En 2017⁵⁷, grâce au dé plafonnement des revenus pris en compte dans la tarification de l'accueil périscolaire et au doublement des revenus locatifs des garages rénovés à la suite de leur réouverture, la commune a redressé et quasiment doublé son épargne. En 2018, son épargne se dégrade à la suite de la forte augmentation ponctuelle de ses charges à caractère général.

Depuis 2014, la commune a épargné en moyenne 20 % de ses recettes, soit un niveau satisfaisant, supérieur à la part généralement recommandée par les chambres (15 %). Cette épargne a été rendue nécessaire et mobilisée dans le cadre du remboursement des emprunts.

La chambre observe que la commune a réduit son épargne brute du fait de la baisse des concours nationaux de l'État en 2016 et de la hausse ponctuelle des charges à caractère général en 2018.

En 2019, la commune devrait, sur la base de ses prévisions budgétaires, retrouver son niveau d'épargne brute antérieure à 2018⁵⁸.

À l'avenir, la commune doit maintenir ses économies en charges de fonctionnement et optimiser ses recettes. Elle dispose pour cela d'une marge de manœuvre fiscale qu'elle pourra le cas échéant mobiliser.

⁵⁷ La forte hausse de ses recettes d'exploitation liées aux remboursements du budget annexe de l'épicerie et de ses recettes fiscales (100 K€) a été sans incidence sur son niveau d'épargne : elle a compensé la hausse concomitante des charges de personnel.

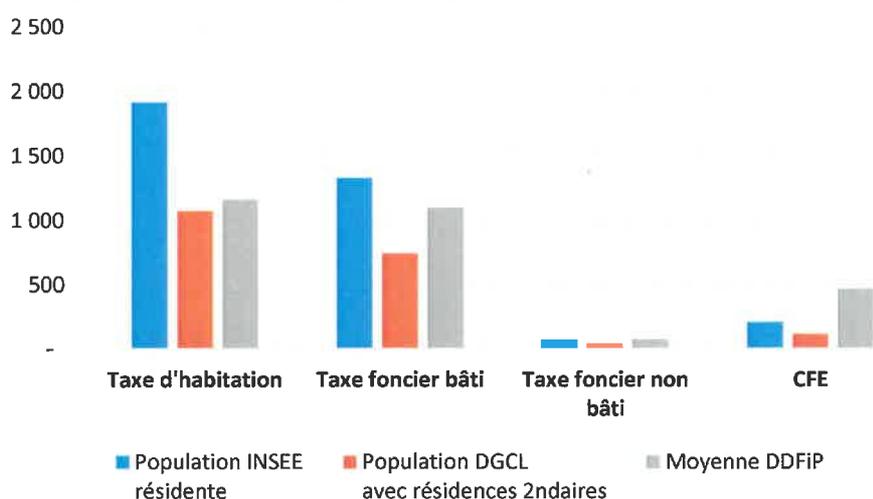
⁵⁸ Au budget primitif 2019, la commune a ramené ses charges générales à leur niveau de 2015 (457 K€, soit 105 K€ de moins) à la suite de la fin de la réhabilitation de l'école primaire et le retour au niveau passé des dépenses de déneigement et de secours sur piste. Conjuguée à la croissance régulière de ses ressources fiscales et institutionnelles inscrites (dotations et participations, DSR et DNP) (de 5 K€ au total), la commune rétablirait en 2019 son épargne au niveau de celle constatée en 2014 (355 K€).

En effet, rapportées à la population résidente, la commune dispose de bases fiscales très élevées, en raison du niveau de vie très supérieur d'une partie de sa population résidente, les frontaliers.

Comme elle appliquait en 2018 des taux légèrement supérieurs aux taux des communes de sa strate, elle percevait en revanche par habitant en 2018 beaucoup plus de taxes d'habitation et foncière sur le bâti que la moyenne (cf. tableau n° 12 en annexe n° 4).

Mais rapportées à la population servant de base au calcul de la DGF incluant les résidences secondaires, plus nombreuses que les foyers fiscaux⁵⁹, la commune dispose en fait de bases inférieures à la moyenne. Les bases fiscales des résidences secondaires sont plus faibles que celles des résidents. C'est la raison pour laquelle la commune dispose au total d'un potentiel fiscal plus faible que la moyenne (495 euros contre 764 en moyenne en 2018).

Graphique n° 8 : Bases fiscales par habitant selon que l'on prend en compte les résidences secondaires ou non



Source : CRC sur la base des données de la direction générale des collectivités locales (DGCL) et de la DDFiP du Jura

La chambre invite la commune à conserver son épargne au niveau moyen constaté entre 2014 et 2018 inclus.

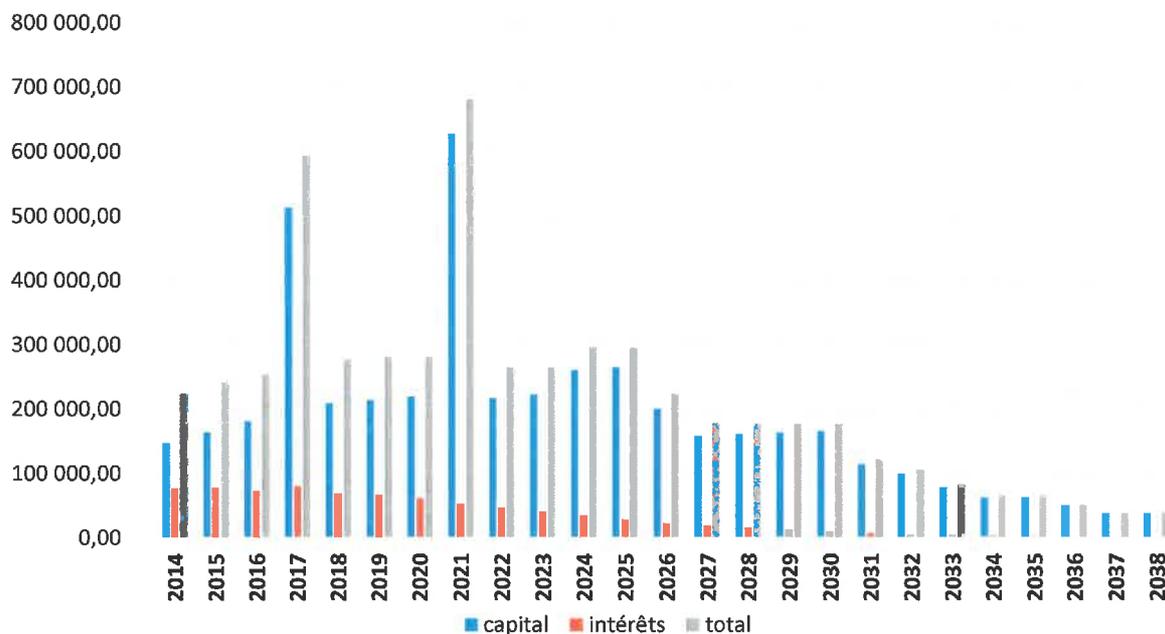
⁵⁹ dont les propriétaires payent le foncier bâti et les occupants au 1^{er} janvier la taxe d'habitation.

4.2.3 Le remboursement du prêt relais en 2021

4.2.3.1 Le doublement de la dette va réduire de moitié l'épargne nette de la commune au cours du prochain mandat.

La chambre a réalisé la projection des annuités portant sur 10 contrats d'emprunt imputés au budget principal⁶⁰, de 2020 à leur extinction en 2038, tant en capital qu'en intérêt.

Graphique n° 9 : Projection de l'annuité de remboursement des 10 emprunts imputés au budget principal (avec le remboursement de l'emprunt relais en 2021)



Source : CRC à partir des contrats d'emprunts

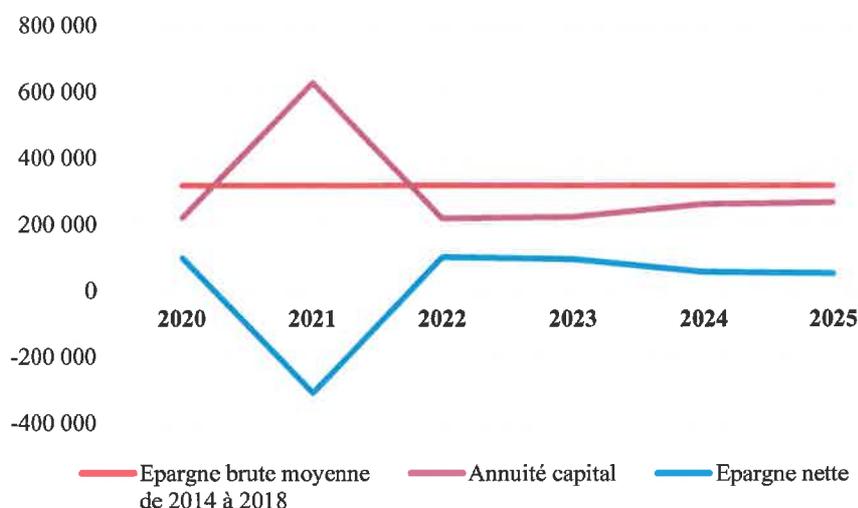
La plupart des contrats d'emprunt prévoit un remboursement croissant du capital et un montant décroissant d'intérêts, à l'exception d'un emprunt de 530 K€ souscrit en 2018 qui prévoit un différé d'amortissement du capital de 5 ans.

Sur la base des emprunts en cours fin 2019 au budget principal, la chambre observe que, toutes choses égales par ailleurs, la commune va continuer à supporter un montant élevé de l'annuité totale (capital et intérêts) de 2020 à 2025, entre 263 et 296 K€, et ponctuellement 681 K€ à cause du remboursement du prêt relais prévu en 2021.

Selon la projection, l'annuité des emprunts diminue rapidement à partir de 2026, passant de 293 K€ en 2025 à 177 K€ en 2027, puis régulièrement jusqu'au terme des derniers en 2038.

⁶⁰ Hors emprunt de 60 K€ imputés au budget annexe de l'épicerie.

Graphique n° 10 : Projection de l'épargne nette, hors subventions et emprunt



Source : CRC à partir des comptes de gestion et des contrats d'emprunts (Cf. tableau n°14 en annexe n°4).

Sur la base de la différence entre son excédent brut de fonctionnement (EBE)⁶¹ moyen réalisé de 2014 à 2018 inclus⁶² et de son annuité totale acquittée (capital et intérêts) projetée entre 2020 et 2015 (263 K€, puis 280 K€, puis 296 K€), la chambre évalue l'épargne nette de la commune à 101 K€ en 2020, - 299 K€ en 2021 à cause du remboursement du prêt relais, 117 K€ en 2022, 118 K€ en 2023, 85 K€ en 2024 et 87 K€ en 2025.

Au total, hors subventions et nouvel emprunt, la chambre évalue l'épargne nette du budget principal de la commune à 209 K€ sur le prochain mandat (2020-2025), soit 35 K€ en moyenne annuelle. Le remboursement du prêt relais, prévu en 2021, prive la commune de 400 K€ de capacité d'investissement.

Conséquence du remboursement croissant des emprunts, l'épargne nette de la commune sera au cours du prochain mandat deux fois plus faible qu'entre 2014 et 2018.

4.2.3.2 La marge en investissement dépend de la capacité à rembourser le prêt relais.

Pour financer le remboursement du prêt relais de 400 K€, prévu en février 2021, l'exécutif municipal a indiqué compter sur la plus-value réalisée sur les ventes du futur lotissement réalisé sur les terrains dits « Jeunet » et de la parcelle voisine qui doivent devenir constructibles en février 2020, ainsi que de la bande de terrain constructible de la zone AU1b.

⁶¹ L'épargne brute prévisionnelle minorée des charges financières

⁶² Qui prend en compte et compense les variations de la taxe additionnelle aux DMTO.

Si la commune dégage ces ressources en réalisant une plus-value supérieure ou égale à 400 K€⁶³, elle annulera alors l'impact négatif du remboursement du prêt relais sur l'épargne nette. Au moment du contrôle, aucun élément ne permettait d'avoir l'assurance de concrétiser ce projet.

Dans le cas contraire, la commune devrait consolider tout ou partie du prêt relais, augmentant d'autant son annuité d'emprunt et réduisant encore son épargne nette donc sa capacité d'investissement pour les années à suivre.

4.2.3.3 La commune n'est pas exposée à d'importantes dépenses d'investissement, mais pourrait devoir rembourser 400 K€ à la SEMCODA.

La commune n'a pas évalué le montant annuel prévisionnel de ses investissements entre 2020 et 2025. Elle n'est engagée, dans le cadre de l'agenda d'accessibilité (Adap)⁶⁴, qu'à la seule mise en accessibilité de quelques salles, principalement la mairie d'ici 2022 (56 K€). Elle n'a pas prévu de nouvel investissement.

S'agissant de la voirie, la commune poursuit la réparation ponctuelle de la chaussée en « point à temps » : elle s'est fixée une enveloppe de 20 K€ annuels pour entretenir sa voirie, hors opération de réfection complète.

La commune a délibéré en juillet 2019 pour acquérir l'ancien musée Paul-Emile Victor (PEV) à la CCSR pour 110 K€⁶⁵, dépense inscrite au budget primitif 2019 pour ce montant. La commune était fin 2019 en discussion avec l'office de l'habitat à loyer modéré du Jura (OPH 39) pour lui en revendre les murs afin qu'il construise et loue des logements sociaux.

Ainsi, grâce au niveau élevé et récent de ses équipements, la commune ne devrait pas faire face, sauf accidents, à d'importants investissements au cours du prochain mandat.

Cependant, la tension budgétaire à venir, notamment dans le cadre du remboursement du prêt relais devrait amener la commune à formaliser une prospective en termes de recettes et de dépenses d'investissement.

Recommandation n° 6 : la chambre recommande à la commune de réaliser une prospective pluriannuelle de ses dépenses et de ses recettes d'investissement.

⁶³ Le budget annexe créé pour les opérations de lotissement et d'aménagement réaliserait ainsi un excédent d'au moins 400 K€ qu'il pourra reverser au budget principal.

⁶⁴ D'un montant de 195 K€ sur 2016-2022 au titre de l'ADAP dont 109 pour la seule école (réalisée).

⁶⁵ La commune devait ajouter 20 K€ (délibérés par le conseil municipal du 9 juillet 2019) pour participer au subventionnement par la CCSR de travaux de mise aux normes d'un équipement hôtelier privé, nécessaire à la conservation du classement de la commune en commune touristique.

5 L'ADMINISTRATION DE LA COMMUNE

5.1 Une bonne gestion organique pour la taille de la commune

5.1.1 Une transparence au-delà des exigences légales

Comptant moins de 3 500 habitants, Prémanon est dispensée de la mise en œuvre de certaines dispositions du CGCT, comme le débat d'orientations budgétaires (article L. 2312- 1), l'élaboration de certaines annexes budgétaires (article L. 2313-1), la publication des délibérations à caractère réglementaire dans un recueil des actes administratifs, la fourniture de notes explicatives de synthèse aux conseillers municipaux (article L. 2121-12).

Pour autant, la commune met à disposition du public, sur son site internet, ses budgets primitifs et l'ensemble des comptes rendus des conseils municipaux ; elle publie et diffuse également deux fois par an des bulletins municipaux qui évoquent assez précisément les sujets d'actualité et les projets en cours de la commune. Le maire adresse depuis 2009 aux élus municipaux une note de synthèse explicative sur les affaires soumises à délibération.

Prémanon a donc mis en œuvre des dispositions relatives à la communication et à la transparence qui vont au-delà des obligations qui lui incombent.

5.1.2 Une gestion des ressources humaines active

La commune a développé son régime indemnitaire avec l'introduction d'une prime d'intéressement dès 2014 et l'indemnisation des astreintes en 2018. Elle a mis en œuvre le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) imposé par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014⁶⁶.

Elle a favorisé l'environnement de travail en annualisant le temps travail pour plusieurs catégories d'agents (techniques, sociaux, scolaires, de l'épicerie).

Elle a étendu son action sociale : adhésion et participation au service des chèques déjeuner depuis 2010 et au contrat de groupe d'assurance des risques statutaires⁶⁷ depuis 2013 auprès du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Jura ; cotisation à la mutuelle santé et mise en place du compte épargne temps (CET).

La chambre invite la commune à actualiser le champ de l'action sociale proposée au bénéfice de ses agents, délibéré en juillet 2009, le type d'actions et les montants de dépense consacrée, conformément aux dispositions de l'article 88-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale⁶⁸.

⁶⁶ L'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) en 2017 et le complément indemnitaire annuel (CIA) en 2018. Le montant de l'IFSE et du CIA est conforme aux textes ; elle attribue seulement l'IFSE à enveloppe constante par rapport au précédent régime indemnitaire.

⁶⁷ Décès, invalidité, accidents, maladie imputables ou non au service dont peuvent être victimes les agents.

⁶⁸ Pour la mise en œuvre des prestations d'action sociale, prévues à l'article 9 de la loi n° 83-634, il précise qu'il revient à l'assemblée délibérante de déterminer le type d'actions et le montant des dépenses qu'elle entend engager.

La commune a enfin investi dans la formation de ses agents (plan de formation 2018/2020) et le développement de leur polyvalence. Elle a formalisé toutes les fiches de poste et le directeur général réalise les entretiens professionnels annuels avec le maire.

D'une façon générale, la commune a mené une gestion active de ses ressources humaines, grâce à l'attention portée au régime indemnitaire, aux conditions de travail, à la formation et à l'action sociale.

5.1.3 Le respect des principes de la commande publique

La chambre a contrôlé les conditions de passation et d'exécution des marchés de travaux correspondant aux deux principales opérations d'investissement menées depuis 2014 : l'aménagement de locaux commerciaux pour l'épicerie (88 K€ TTC estimés) et la réhabilitation de l'école (environ 700 K€ TTC estimés). Ces deux opérations n'appellent pas d'observations particulières⁶⁹.

La chambre a examiné les conditions de passation des marchés inférieurs à 25 K€ HT, qui peuvent être négociés sans publicité ni mise en concurrence préalable, conformément aux dispositions de l'article 30 I 8 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics. Ces dispositions apparaissent respectées. Le contrôle des grands livres de la commune pour les exercices 2014 à 2018 a permis de s'assurer que les achats sur facture ne dépassaient pas le seuil de mise en concurrence sans qu'un contrat ait été conclu.

Les principes fondamentaux de la commande publique s'appliquent également aux achats de l'épicerie, SPIC : d'une part, même sous l'enseigne Sherpa, l'épicerie reste autonome dans ses achats ; d'autre part, les denrées alimentaires sont des fournitures soumises aux règles de la commande publique.

La commune a sélectionné, après consultation, les producteurs locaux pour proposer à la vente des produits régionaux (viande, pain, fromage, alcool, miel, etc.) : au moins deux fournisseurs sont choisis, par année, par type de denrées.

En revanche, la commune commande une partie de ses produits à hauteur de 150 K€ en moyenne par an, à une centrale d'achat : ce fournisseur a été sélectionné pour sept années par la SA Coopérative Sherpa pour le compte et à l'échelle de ses 85 associés et magasins⁷⁰.

La commune n'a pas formellement mis en concurrence et sélectionné elle-même le principal fournisseur de l'épicerie ; elle a délégué ce choix à la SA Coopérative Sherpa pour massifier l'approvisionnement et obtenir des prix plus favorables.

⁶⁹ Les rapports d'analyse des offres, les procès-verbaux de la commission d'appel d'offres, les rapports de présentation du maire au conseil municipal, les délibérations, apparaissent réguliers.

⁷⁰ La commune a donné mandat par convention du 1^{er} décembre 2016 à la SA de négocier et de contractualiser les conditions d'approvisionnement auprès du partenaire choisi dans le cadre de son adhésion à la SA Coopérative Sherpa.

La commune a globalement respecté les principes fondamentaux de la commande publique : la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures.

5.2 Des efforts à réaliser dans la fiabilité des comptes et la gestion budgétaire et comptable

5.2.1 La fiabilité de ses comptes

5.2.1.1 Le suivi du patrimoine

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

Concernant le budget principal, la commune a expliqué actualiser son inventaire à partir de l'état de l'actif alors que c'est ce dernier qui doit lui être conforme. Il n'est donc pas certain qu'elle recense l'intégralité de son patrimoine, alors qu'elle a beaucoup investi. Il conviendrait donc que la commune procède à la création de son propre inventaire.

La commune recense et amortit correctement le patrimoine du budget annexe de l'épicerie conformément à l'instruction comptable M4, qui le rend obligatoire.

Recommandation n° 7 : la chambre recommande à la commune de mettre à jour l'inventaire comptable de la collectivité. Cet inventaire devra être établi sur la base d'un inventaire physique précis et tenu à jour afin de connaître précisément la réalité physique de ses immobilisations et leur valeur.

La commune ne transfère pas régulièrement, à son budget principal, d'importantes immobilisations en cours (compte 23) en immobilisations corporelles (compte 21) : le solde des immobilisations en cours dépassait en 2015, 2017 et 2018 le montant annuel des dépenses d'équipement (cf. tableau n° 15 en annexe n° 5).

Par exemple, près de 168 K€ d'équipements mis en service principalement en 2014 et 2016 pour l'adduction en eau potable ou des travaux sur réseaux étaient toujours inscrits fin 2019 au compte 2315 « immobilisations en cours » et n'avaient pas été intégrés au compte 21 « immobilisations corporelles ».

La chambre invite la commune à solder régulièrement ses immobilisations en cours, après la mise en service des équipements concernés, afin de disposer d'une image fidèle de son patrimoine.

5.2.1.2 Le provisionnement

En application des dispositions du 29° de l'article L. 2321-2 du CGCT, une provision doit être impérativement constituée par délibération de l'assemblée délibérante dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la collectivité, à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru.

Or, la commune n'a provisionné aucun risque au titre des contentieux susceptibles d'emporter des conséquences financières importantes pour elle, à l'instar des contentieux Jean Prost (clos) ou de celui en cours sur le permis d'aménager concernant le projet de lotissement à la Fournière d'en Bas. Enfin, le contentieux, ouvert depuis octobre 2019 avec la SEMCODA, devrait faire l'objet d'un provisionnement dans le budget 2020.

Recommandation n° 8 : la chambre recommande à la commune de constituer des provisions dans les cas prévus par les articles L. 321-2 et R. 2321-2 du CGCT.

5.2.2 La mise en place d'une comptabilité d'engagement

Contrairement aux dispositions de l'article L. 2342-2 du CGCT, le maire ne tient pas la comptabilité de l'engagement des dépenses dans les conditions fixées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget pris après consultation du comité des finances locales.

La comptabilité d'engagement permet notamment de contrôler la disponibilité des crédits avant le paiement de la dépense, de dresser l'état détaillé des restes à réaliser ou état des dépenses engagées non mandatées⁷¹.

Recommandation n° 9 : la chambre recommande à la commune de mettre en œuvre une comptabilité d'engagement.

L'exactitude des restes à réaliser repose sur le suivi et l'enregistrement régulier des engagements de dépenses d'investissement.

⁷¹ Correspondant, en investissement, aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recette.

Les restes à réaliser en dépenses et recettes, contrôlés en 2017 et 2018 ne correspondent pas formellement aux dépenses et recettes engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice, comme il résulte des dispositions de l'article R. 2311-11 du CGCT. Cependant, les restes à réaliser résultent bien de la différence entre les engagements donnés ou reçus, et les paiements effectués ou les virements perçus.

La mise en place de la comptabilité d'engagement permettrait de simplifier et de fiabiliser l'établissement des restes à réaliser.

20 23

ANNEXES

Annexe n° 1. Les investissements de la commune après 2014	49
Annexe n° 2. L'épicerie communale.....	50
Annexe n° 3. La situation financière.....	52
Annexe n° 4. La fiabilité des comptes.....	57

Annexe n° 1. Les investissements de la commune après 2014

Carte n° 1 : Localisation des terrains dits « Jeunet » et de la parcelle de 1 000 mètres carrés non constructibles (secteur 1 en jaune), de la parcelle de 2 000 mètres carrés constructibles (secteur 3) de la zone AU1b secteur (secteur 4 en violet)



Carte de répartition des secteurs composant l'AOAP

Secteur	Destination	Typologie	Densité minimale	Programmation envisagée	Modalité d'ouverture à l'urbanisation
1	Habitat	Logements Mixtes individuels denses et groupés	15 log/ha	Environ 10 logements	Zone IAU opération d'aménagement d'ensemble
2	Habitat	Logements denses collectifs et intermédiaires	25 log/ha	Environ 8 logements	Zone Urbaine sans modalité particulière
3	Habitat	Logements individuels	20 log/ha	Environ 2 logements	Zone Urbaine sans modalité particulière
4	Tourisme	Hébergements professionnels de type résidence de tourisme	20 log/ ha hors espace voie d'accès	Environ 100 / 150 lits touristiques	Zone IAU opération d'aménagement d'ensemble

Source : commune de Prémanon

Annexe n° 2. L'épicerie communale

Jurisprudence administrative relative à la carence de l'initiative privée

Arrêt Commune de Mercoeur 1986

« Considérant que, par délibération du 12 décembre 1980, le conseil municipal de Mercoeur a décidé la construction par la commune d'un bâtiment à usage de commerces d'alimentation, bar, restaurant, destiné à être loué par la commune à une personne qui en assurerait l'exploitation ;

Considérant que cette délibération, en tant qu'elle concernait la création d'un bar-restaurant, avait pour objet de doter la commune d'installations permettant l'organisation à Mercoeur des repas collectifs et des réunions que comportait normalement la vie administrative et sociale de ce chef-lieu de canton et de contribuer à l'animation de la vie locale ; qu'elle correspondait ainsi à un intérêt public ; qu'il résulte du dossier qu'il n'était pas suffisamment pourvu à cet intérêt à la date de la délibération attaquée, eu égard au mauvais état d'entretien et aux interruptions de fonctionnement de l'unique hôtel-café-restaurant existant ; qu'au surplus, la présence dans le local dont la construction a été décidée par la délibération litigieuse d'un bar-restaurant était de nature à y faciliter l'exploitation du commerce d'alimentation dont il n'est pas contesté qu'en l'absence à Mercoeur de tout commerce de cette nature la création par la même délibération répondait à un besoin de la population ; que, dans ces conditions, la délibération du 12 décembre 1980 ne portait pas illégalement atteinte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie »

Arrêt Commune de Nanterre 1964

« Considérant enfin qu'il ne résulte pas de l'instruction que les conditions de fonctionnement du cabinet municipal et notamment le fait qu'il effectuait toutes les opérations et tous les travaux de prothèse relevant de la profession dentaire, y compris ceux qui ne sont pas pris en charge par la Sécurité sociale, aient été de nature à détourner l'activité dudit cabinet de son objet d'intérêt public ni, par suite, à porter une concurrence illégale aux chirurgiens-dentistes de la ville »

Arrêt Commune de Montmagny 1970

« CONS. QU'IL RESULTE DES PIECES DU DOSSIER QUE CE SERVICE, DESTINE NOTAMMENT A FOURNIR AUX HABITANTS DE LA COMMUNE DES RENSEIGNEMENTS PRATIQUES ET A LES ORIENTER VERS LES SERVICES ADMINISTRATIFS, LES JURIDICTIONS OU LES HOMMES DE LOI COMPETENTS, DEVAIT ETRE CONFIE A UN AVOCAT A LA COUR D'APPEL, LEQUEL "S'INTERDIT D'ACCEPTER "COMME CLIENT TOUTE PERSONNE QUI L'AURAIT CONSULTE A L'OCCASION DE LA PERMANENCE" ; QUE, DANS LES CONDITIONS OU IL ETAIT AINSI ORGANISE, CE SERVICE REPONDAIT A UN BESOIN DE LA POPULATION ET DONC A UN INTERET PUBLIC LOCAL ; QU'EN OUTRE, IL N'ETAIT PAS DE NATURE A PORTER ILLEGALEMENT ATTEINTE A L'ACTIVITE DES MEMBRES DES PROFESSIONS JURIDIQUES DES VILLES VOISINES »

L'arrêt « Ordre des avocats au barreau de Paris » du 31 mai 2006 précise que si les personnes publiques entendent prendre en charge une activité économique, elles sont soumises à une double limite : la liberté du commerce et de l'industrie et le respect du droit de la concurrence. Il dispose que « pour intervenir sur un marché, elles doivent, non seulement agir dans la limite de leurs compétences, mais également justifier d'un intérêt public, lequel peut résulter notamment de la carence de l'initiative privée. »

Il conclut « qu'une fois admise dans son principe, une telle intervention ne doit pas se réaliser suivant des modalités telles qu'en raison de la situation particulière dans laquelle se trouverait cette personne publique par rapport aux autres opérateurs agissant sur le même marché, elle fausserait le libre jeu de la concurrence sur celui-ci. »

Tableau n° 3 : Évolution du résultat annuel de l'épicerie en 2016, 2017 et 2018 avec et sans subvention du budget principal (BP)

	2016	2017	2018	2019
Résultat au 31 décembre (a)	- 45 981	3 126	- 27 475	
Montant subvention de fonctionnement versé par le BP (b)		22 266	12 361	
Résultat sans subvention de fonctionnement du BP au 31 décembre (a) – (b)		- 19 140	- 39 836	
Résultat cumulé (002) au 1 ^{er} janvier	0,00	- 45 981	- 42 855	- 70 331
Total charges exploitation	45 981,35	551 818,55	583 874,40	
Taux déficit	100 %	0,6 %	4,7 %	
Taux déficit sans subvention du BP	0 %	- 3,5 %	- 6,8 %	

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Tableau n° 4 : Évolution du taux de marge par catégorie de produits en 2017, 2018 et au 26 septembre 2019

	2017	2018	2019
Boucherie taux réduit	85 %	13 %	64 %
Fruits et légumes taux réduit	39 %	35 %	41 %
DPH taux normal	43 %	29 %	39 %
Charcuterie taux réduit	49 %	26 %	39 %
Surgelés taux réduit	29 %	29 %	37 %
Non alimentaire taux normal	44 %	31 %	35 %
Épicerie taux réduit	34 %	29 %	34 %
Crèmerie taux réduit	31 %	28 %	34 %
Liquides taux réduit	23 %	30 %	34 %
Épicerie taux normal	26 %	26 %	30 %
Boulangerie taux réduit	32 %	16 %	27 %
Liquides taux normal	21 %	21 %	25 %
Journaux taux réduit 2,1%	14 %	14 %	14 %

Source : CRC à partir des éléments communiqués par l'épicerie – DPH : droguerie, parfumerie, hygiène.

Annexe n° 3. La situation financière

Augmentation de la dette du budget principal de la commune de Prémanon entre 2014 et 2018 :

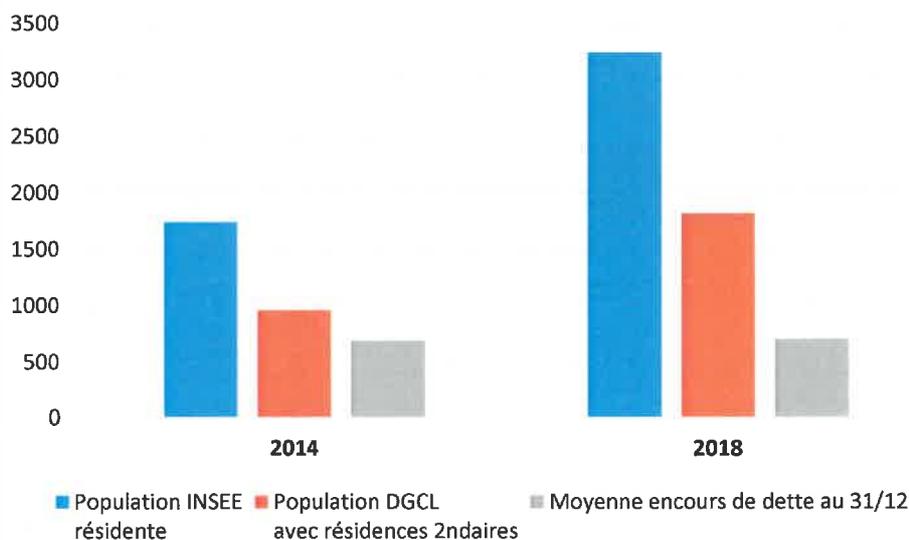
- + 500 K€ en 2014 et + 500 K€ en 2015, au titre des équipements municipaux intégrés à l'opération de l'EMP ;
- + 700 K€ en 2017, dont :
 - 300 K€ au titre de la consolidation sur 15 ans du premier prêt relais FCTVA contracté en 2015 (budgétairement, prêt relais remboursé en 2017 et nouvel emprunt contracté sur 15 ans) pour financer des équipements municipaux réalisés entre 2015 et 2017,
 - 400 K€ au titre d'un second prêt relais pour financer le fonds de concours de l'EMP ; ce prêt relais a été prolongé de deux ans en 2019 (dans l'attente de la vente des terrains AU1b).
- + 547 270 € en 2018, dont :
 - 530 K€ : travaux réhabilitation école (300 K€) et solde pour le fonds de concours à la CCSR (230 K€),
 - 17,27 K€ : la CAF pour l'accueil de loisirs au sein de l'école rénovée.

Tableau n° 5 : Populations résidente et secondaire, nombre de foyers fiscaux et part non imposable, revenu fiscal moyen de la commune et moyennes nationales correspondantes en 2014 et 2018

	2014	2018	Evol. 14-18
Population résidentes INSEE (a)	1095	1199	9 %
Résidences secondaires (b)	898	942	5 %
Population DGF (a) + (b)	1993	2141	7 %
Foyers fiscaux	606	627	3 %
Revenu fiscal moyen	38 669	45 689	18 %
Moyenne nationale	25 044	25 130	0 %
<i>Écart du revenu à la moyenne</i>	54 %	82 %	
Part foyers non imposés	20 %	30,6 %	
Part nationale	38,8 %	59 %	

Source : DDFiP du Jura et DGCL

Graphique n° 11 : Dette par habitant selon la population pris en compte résidente (INSEE) et totale (DGCL)



Source : CRC sur la base des données de la DGCL et de la DDFiP du Jura

Tableau n° 6 : Évolution de la dette et de la durée de désendettement du budget principal de la commune de Prémanon de 2014 à 2018

Principaux ratios d'alerte	2014	2015	2016	2017	2018
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	1 907 511	3 262 771	3 585 192	3 766 031	3 894 227
Épargne brute	390 018	311 563	216 339	416 653	247 742
Capacité de désendettement BP + BA en années (Dette agrégée / CAF brute du BP)	4,9	10,5	16,6	9,0	15,7

Source : CRC à partir des comptes de gestion.

Tableau n° 7 : Évolution des dépenses d'équipement, de l'encours de la dette et de l'épargne du budget principal de la commune de Prémanon de 2014 à 2018

En € par habitant	2014	2015	2016	2017	2018
Dépenses d'équipement Prémanon	380	1220	808	801	759
Encours de dette Prémanon	1718	2656	2412	2557	2797
Moyenne dépenses d'équipement	333	317	310	346	369
Moyenne encours de dette au 31/12	685	682	682	682	699
Épargne de Prémanon	356	275	185	353	207
Épargne moyenne	188	180	186	195	212

Source : DDFiP du Jura

Tableau n° 8 : Évolution des dépenses et recettes de la section d'investissement du budget principal de la commune de Prémanon de 2014 à 2018

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2014-2018	Part/ dep. invest.
CAF brute	390 018	311 563	216 339	416 653	247 742	1 582 315	
- Annuité en capital de la dette	153 400	171 070	182 641	512 460	208 724	1 228 295	
Epargne nette	236 619	140 493	33 699	-95 807	39 017	354 020	9 %
Part de l'annuité dans CAF brute	39 %	55 %	84 %	123 %	84 %	78 %	
TLE et taxe d'aménagement	25 905	27 203	37 922	65 143	35 654	191 827	5 %
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	29 925	51 503	156 646	203 913	71 149	513 136	13 %
+ Subventions d'investissement reçues	21 201	63 297	4 256	56 919	115 727	261 401	7 %
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0	98 326	0	91 977	0	190 303	5 %
+ Produits de cession	17 500	0	0	20 000	118 933	156 433	4 %
Recettes propres	94 532	240 328	198 824	437 952	341 463	1 313 100	34 %
Financement propre disponible	331 150	380 821	232 523	342 145	380 480	1 667 120	43 %
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	91,8 %	33,2 %	28,1 %	63,6 %	43,6 %	44,5 %	
Dépenses d'investissement	379 549	1 155 922	471 413	950 668	914 950	3 872 502	
Dépenses d'équipement	360 794	1 147 843	827 063	538 078	872 191	3 745 969	
Subventions d'équipement	8 368	2 207	3 601	400 000	31 758	445 933	
Intégration opération sous mandat	34 559	232 202	114 312	5 890	-202 350	184 613	
Investissement financier	0	0	31 500	0	3 000	34 500	
Autres dettes et cautionnements	- 24 172	- 226 330	- 505 062	6 700	210 350	- 538 513	
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 48 399	- 775 101	- 238 890	- 608 523	- 534 469	- 2 205 382	
Nouveaux emprunts	0	1 300 000	0	700 000	547 270	2 547 270	66 %
Fonds de roulement	48 399	524 899	-238 890	91 477	12 801	341 888	9 %

Source : CRC à partir des comptes de gestion.

Tableau n° 9 : Évolution des dépenses, des recettes de fonctionnement et de l'épargne du budget principal de la commune de Prémanson de 2014 à 2018

	2014	2015	2016	2017	2018	BP 2019
Fiscalité	792 558	744 562	722 849	784 001	786 406	805 946
Ressources d'exploitation	306 572	262 556	273 918	431 152	414 453	397 724
Dotations et participations	540 468	524 584	474 977	487 028	509 198	538 419
Fiscalité reversée	- 5 078	- 12 227	- 23 072	- 31 690	- 28 016	- 37 000
Produits de gestion	1 634 521	1 519 474	1 448 671	1 670 491	1 682 040	1 705 089
Charges à caractère général	524 849	454 442	414 846	403 796	562 295	457 630
Charges de personnel	451 934	506 655	524 544	563 261	600 509	593 877
Charges de personnel - sans épicerie	451 934	506 655	509 544	464 460	495 155	ND
Subventions de fonctionnement	83 010	74 125	94 460	98 295	89 543	223 355
Autres charges de gestion	108 480	125 262	123 788	120 346	125 822	0
Charges de gestion - avec personnel épicerie	1 168 273	1 160 484	1 157 638	1 185 699	1 378 170	1 294 862
Charges de gestion - sans personnel épicerie	1 168 273	1 160 484	1 142 638	1 086 897	1 272 816	ND
Charges financières	78 068	79 343	78 582	68 974	63 713	65 249
Epargne brute	390 018	311 563	216 339	416 653	247 742	410 227
<i>Part des produits de gestion</i>	23,9 %	20,5 %	14,9 %	24,9 %	14,7 %	

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Tableau n° 10 : Base par habitant, taux et produit par habitant de la fiscalité directe locale en 2018 de la commune de Prémanson

	Base par habitant			Taux			Produit par habitant		
	Prémanson	Moyenne	Ecart / moyen.	Prémanson	Moyenne	Ecart / moyen.	Prémanson	Moyenne	Ecart / moyen.
Taxe d'habitation	1912	1156	65 %	16,51 %	16,32 %	1 %	316	189	67 %
Taxe foncier bâti	1324	1094	21 %	14,56 %	14,31 %	2 %	193	157	23 %
Taxe foncier non bâti	71	71	0 %	25,09 %	35,91 %	- 30 %	18	25	- 28 %
CFE	204	463	- 56 %	16,89 %	18,66 %	- 9 %	35	86	- 59 %

Source : DDFiP du Jura

Tableau n° 11 : Évolution et décomposition des charges à caractère général entre 2014 et 2017 et entre 2014 et 2018 du budget principal de la commune de Prémanson

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2014 - 2017	Évolution 2014 - 2018
Charges à caractère général	524 849	454 442	414 846	403 796	562 295	- 23 %	7 %
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	94 775	66 674	63 093	58 875	59 530	- 38 %	- 37 %
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	40 550	44 848	24 036	22 486	42 926	- 45 %	6 %
<i>Dont entretien et réparations</i>	58 745	55 320	39 088	42 324	64 363	- 28 %	10 %
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	20 088	9 298	18 695	11 637	13 193	- 42 %	- 34 %
<i>Dont autres services extérieurs</i>	17 737	10 232	8 162	5 535	53 462	- 69 %	201 %
<i>Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	0	0	5 445	0	22 799		
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	235 219	222 663	206 162	214 908	249 568	- 9 %	6 %
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	4 940	2 803	2 495	1 034	4 648	- 79 %	- 6 %
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	10 595	12 190	11 374	11 322	12 369	7 %	17 %
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	3 031	4 077	5 102	5 411	5 575	79 %	84 %
<i>Dont déplacements et missions</i>	5 343	2 269	1 254	2 937	5 001	- 45 %	- 6 %
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	10 974	10 008	12 154	10 978	11 577	0 %	5 %
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	22 852	14 060	17 785	16 351	17 285	- 28 %	- 24 %

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Tableau n° 12 : Projection de la capacité d'épargne nette du budget principal de la commune de Prémanson de 2020 à 2025

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total 20-25
EBE moy 14-18	380 987	380 987	380 987	380 987	380 987	380 987	380 987
Annuité totale	280 363	680 041	263 931	263 373	295 646	293 459	2 076 813
Capacité d'invest.	100 623	- 299 054	117 056	117 614	85 341	87 528	209 108

Source : CRC à partir des comptes de gestion.

Annexe n° 4. La fiabilité des comptes

**Tableau n° 13 : Solde des immobilisations en cours/ dépenses d'équipement de 2014 à 2018
du budget principal de la commune de Prémanon**

Immobilisations en cours	2014	2015	2016	2017	2018
Solde des immobilisations en cours /Dépenses d'équipement de l'année (en années)	0,97	1,2	0,42	1,42	1,43

Source : CRC à partir des comptes de gestion

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE

GA 200385

23 NOV. 2020

ARRIVEE GREFFE

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
Bourgogne-Franche-Comté
28-30 rue Pasteur
CS 71199
21 011 DIJON Cedex

Prémanon, le 19/11/2020

RAR n° 1A 179 437 0835 1

Objet : Rapport d'observations définitives / Commune de Prémanon

Monsieur le Président,

Par lettre en date du 22 octobre 2020, vous m'avez communiqué le rapport d'observations définitives relatif contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Prémanon.

Vous trouverez en annexe à ce courrier une réponse écrite à ce rapport d'observations définitives.

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



Le Maire,

N. MARCHAND



Rapport d'observations définitives établi par la chambre régionale des comptes – contrôle des exercices 2014 et suivants

Éléments de réponse apportés par la commune de Prémanon

Préambule

La commune de Prémanon souhaite tout d'abord souligner la qualité d'écoute dont ont fait preuve les auditeurs en charge du contrôle, ainsi que la richesse des échanges tout au long de la procédure. La franchise et la transparence, dont chaque partie a fait preuve, permettra d'améliorer l'efficacité des politiques conduites, dans un cadre réglementaire encore consolidé. Élus et services municipaux s'attacheront ainsi à mettre en œuvre aussi vite que possible les actions correctives qui permettront de répondre aux différentes recommandations.

Le rapport d'observations définitives appelle toutefois quelques éléments de réponses qui figurent ci-après.

Remarque n°1 portant sur la synthèse du document

En page 3 du rapport est indiqué au 4^{ème} alinéa que : *"L'augmentation de la dette de la commune sur l'ensemble de la période contrôlée se répartit ainsi : 55 % de l'accroissement constaté entre 2014 et 2018 résulte de la gestion de la municipalité élue avant 2014 initiatrice du projet de l'EMP ; l'équipe municipale élue en 2014 est responsable quant à elle du solde, soit 45 %."*

L'argumentaire développé plus loin (remarques n°5) s'attachera à démontrer que la méthode retenue pour évaluer la part de responsabilité des exécutifs successifs dans l'alourdissement de la dette communale est sommaire et trop approximative pour retranscrire la réalité et la dynamique des faits.

Remarque n°2 portant sur la synthèse du document

En page 4 du rapport est indiqué au 1^{er} alinéa que *"La chambre recommande à la commune de mettre fin à ce projet sur la zone AU1b, qui ne relève pas de sa compétence."*

L'argumentaire développé plus loin (remarque n°3) s'attachera à démontrer que la commune ne s'est jamais positionnée comme maître d'ouvrage de l'opération et que son rôle dans le projet se borne, en tant que propriétaire du tènement foncier, à en chercher une utilisation compatible avec son plan local d'urbanisme.

Remarque n°3 portant sur la recommandation n°2 – page 5 (développée dans le § 2.3.2)

La commune ne s'est jamais positionnée comme maître d'ouvrage de l'opération. En tant que détentrice de l'emprise foncière et l'ayant dédiée, dans le plan local d'urbanisme, à de l'hébergement touristique, la commune s'est attachée à trouver des partenaires susceptibles de concevoir, financer, construire et exploiter ce type d'équipement. En particulier, elle a proposé à la communauté de communes de la station des Rousses, qui exerce en effet cette compétence pour son compte, d'acquérir cette emprise foncière pour y réaliser un tel projet. En ce sens, la commune n'est jamais sortie de ses domaines de compétence.

Remarque n°4 portant sur le § 1.1.3

Il est précisé en page 11 (alinéa 7) que "*La chambre observe que le choix fait par la municipalité en fonction avant 2014, d'intégrer la reconstruction des ateliers municipaux dans l'ensemble de l'EMP, a majoré leur coût par rapport au référentiel national du coût de construction des bâtiments*". Cela est d'autant plus vrai que ces nouveaux ateliers municipaux à leur livraison n'étaient pas fonctionnels puisqu'ils ne disposaient d'aucun système de distribution d'eau, d'électricité, d'éclairage, sanitaires, locaux pour le personnel ou de mobilier.

Remarque N°5 portant sur le § 4.2.1.1

Il est indiqué en page 32-33 que "*La commune a financé des investissements dont la moitié avait été engagée avant mars 2014 dans le cadre de l'opération de l'EMP*".

En premier lieu, la proportion calculée avec les chiffres retenus est de 57 % du montant d'investissement lié à des engagements antérieurs à 2014 (2.2 M d'€) et 43 % liés à des décisions prises après 2014 (1.666 M d'€), pour un total de 3.873 M d'€.

Deuxièmement, la méthode consistant à retrancher du montant total d'investissement sur la période 2014-2018 les seuls 2,2 M d'€ de dépenses liées directement à l'EMP pour estimer la part affectée aux décisions du nouvel exécutif est sommaire et beaucoup trop hasardeuse pour refléter la réalité. En affinant le détail des investissements réalisés sur la période, on constate en effet qu'une proportion plus grande d'entre eux est liée à des décisions prises lors du mandat précédent.

Outre des factures importantes réglées en 2014 correspondant à des soldes de travaux réalisés en 2013, en particulier sur des voiries (Belladone, Pont Perroud, Bec Perosey, chemin d'Amont), la réalisation de l'EMP a engendré des opérations d'enfouissement de réseaux et de réparation de voirie d'ampleur dans son périmètre proche (rue de la Croix de la Teppe, chemin des Maquisards). Ces travaux n'étaient en effet pas intégrés dans l'enveloppe du projet et ont complètement ou partiellement été réalisés par la commune à sa charge. Également, et malgré leur coût élevé, les nouveaux ateliers des services techniques n'étaient pas fonctionnels (voir plus haut remarque n°8) 40 000 € ont été nécessaires pour rendre ces espaces utilisables. L'alimentation électrique et 50 % du coût de la protection de la canalisation de GRDF, rendus nécessaires par la délivrance en 2013 d'un permis d'aménager pour le lotissement du Rocher du Pellas, ont également été supportés par les finances communales (84 000 €).

Au final, plus de 400 000 € de dépenses supplémentaires, facilement contrôlables, sont liées à des décisions prises avant 2014, soit au total 67 % (2/3) des investissements totaux sur la période 2014/2018.

Remarque N°6 portant sur le § 4.2.1.2

En page 34 (alinéa 2) il est indiqué *"qu'entre 2014 et 2018, la dette de la commune a doublé : elle est passée de 2,037 M€ au 1^{er} janvier 2014 à 3,894 M€ au 31 décembre 2018 (soit + 1,857 M€ et + 91 %)."*

Il est également mentionné à la même page (alinéa 3) que cet accroissement de la dette relève *"à 45 % de décisions prises après le renouvellement municipal de 2014, soit 1 M€"*.

Or une part importante de ces 45 % (18%) est constituée par un prêt relais qui devrait être remboursé à son échéance en 2021 grâce à la vente de la zone AU1b (qui se fait attendre il est vrai) et des terrains dits "Jeunet", ainsi que mentionné à l'alinéa (235). Considérer ce prêt relais comme une dette réelle à long terme alors qu'il a notamment permis de faire l'acquisition de tènements fonciers destinés à la rembourser semble aussi pénalisant qu'injustifié.



Fait Prémanon, le 17/11/2020

Le Maire,

Nolwenn MARCHAND

