



## EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS DU CONSEIL MUNICIPAL

Le **Mercredi 27 mars 2013 à 18h00** le Conseil Municipal légalement convoqué, s'est réuni en séance publique dans la salle du 1<sup>er</sup> étage de la CCB, sous la présidence de **Monsieur Gérard FROMM, Maire.**

### CONVOCAATION

Date	21/03/2013
Affichage	21/03/2013

### NOMBRE DES MEMBRES DU CONSEIL MUNICIPAL

En Exercice	Présents	Procurations et Absents
33	28	5

**THEME : CRC PACA 1**

**OBJET : RAPPORT  
DEFINITIF DE LA  
CHAMBRE REGIONALE  
DES COMPTES - GESTION  
DE LA COMMUNE DE  
BRIANCON – ANNEES 2007  
ET SUIVANTES.**

**Etaient Présents** : CIRIO Raymond, DAERDEN Francine, MUSSON Pascal, GUIGLI Catherine, MARCHELLO Marie, MARCADET Didier, GUERIN Nicole, PETELET Renée, POYAU Aurélie, DJEFFAL Mohamed, JIMENEZ Claude, PONSART Marie-Hélène, PROREL Alain, PEYTHIEU Eric, CODURI Laetitia, FABRE Mireille, AIGUIER Yvon, BRUNET Pascale, JALADE Jacques, DAVANTURE Bruno, RAPANOEL Séverine, SIMOND Stéphane, FERRUS Christian, VALDENNAIRE Catherine, ESCALLIER Karine, ROUBAUD Sabin, SEZANNE Philippe.

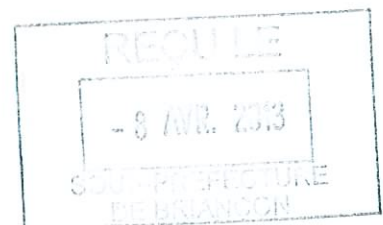
**Etaient Représentés :**

DUFOUR Maurice pouvoir à MUSSON Pascal.  
NICOLOSO Alain pouvoir à PROREL Alain.  
BOVETTO Fanny pouvoir à GUIGLI Catherine.  
ESTACHY Monique pouvoir à SEZANNE Philippe.  
NUSSBAUM Richard pouvoir à ROUBAUD Sabin.

**Absents-Excusés :**

DUFOUR Maurice, NICOLOSO Alain, BOVETTO Fanny, ESTACHY Monique, NUSSBAUM Richard.

**Secrétaire de Séance : DJEFFAL Mohamed.**



Rapporteur : Gérard FROMM.

Par lettre en date du 21 décembre 2012, la Chambre Régionale des Comptes a notifié son rapport d'observations définitives au titre de la gestion de la Commune de Briançon, exercices 2007 et suivants.

L'article L. 241-11 du Code des juridictions financières dispose que *"les chambres régionales des comptes arrêtent leurs observations définitives sous la forme d'un rapport d'observations.*

*Ce rapport d'observations est communiqué :*

*- soit à l'exécutif de la collectivité locale ou au dirigeant de l'établissement public concerné ;  
- soit aux représentants des établissements, sociétés, groupements et organismes mentionnés aux articles L. 133-3, L. 133-4 et L. 211-4 à L. 211-6 ; dans ce cas, il est également transmis à l'exécutif de la collectivité territoriale qui leur a apporté un concours financier ou qui détient une partie du capital ou une partie des voix dans leurs instances de décision.*

*Il est communiqué à l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public et, le cas échéant, pour ce qui le concerne, à l'ordonnateur ou au dirigeant qui était en fonction au cours de l'exercice examiné.*

*Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.*

*Le rapport d'observations est communiqué par l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public à son assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante ; il est joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donne lieu à un débat.*

*Le rapport d'observations ne peut être publié ni communiqué à ses destinataires ou à des tiers à compter du premier jour du troisième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections pour la collectivité concernée et jusqu'au lendemain du tour de scrutin où l'élection est acquise".*

L'article R. 241-17 du même code dispose que *"En application de l'article L. 241-11, chaque destinataire peut adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse qu'il signe personnellement. A l'expiration du délai d'un mois prévu à l'article L. 241-11 du présent code pour apporter une réponse écrite au rapport d'observations définitives, ce rapport, accompagné, le cas échéant, de la ou des réponses reçues, est notifié par le président de la chambre régionale des comptes à l'ordonnateur et au représentant légal de la collectivité ou de l'établissement public concerné, en vue de la communication à l'assemblée délibérante prévue au même article".*

En application de ces dispositions, après en avoir délibéré, le Conseil Municipal décide de :

- Prendre acte de ce que le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes a été inscrit à l'ordre du jour de la présente réunion, et joint à la convocation ;
- Autoriser Monsieur le Maire, ou, en cas d'empêchement, un adjoint, à signer, au nom et pour le compte de la commune, toute pièce, de nature administrative, technique ou financière, nécessaire à l'exécution de la présente délibération.

Et les membres présents ont signé au registre après lecture.

POUR EXTRAIT CERTIFIÉ CONFORME.

**TRANSMIS LE - 4 AVR. 2013**  
**PUBLIÉ LE - 4 AVR. 2013**  
**NOTIFIÉ LE 09 AVR. 2013**

Le Maire,  
Gérard FROMM



The image shows a handwritten signature of Gérard FROMM in black ink. To the right of the signature is the official blue circular seal of the Commune de Briançon. The seal features a central emblem with a pine tree and a building, surrounded by the text 'VILLE DE BRIANÇON' and '1903'. A five-pointed star is at the bottom of the seal.

## RAPPORT A FIN D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

sur la gestion  
de la commune de Briançon

(Hautes-Alpes)

- Exercices 2007 et suivants -

### Rappel de la procédure

*La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Briançon à partir de l'exercice 2007. Par lettre en date du 27 mai 2011, la présidente de la chambre en a informé M. Fromm, maire en fonction, ainsi que M. Bayrou, ancien maire. Les entretiens de fin de contrôle avec le rapporteur ont eu lieu le 05 octobre 2011. Ce dernier est décédé accidentellement le 20 octobre 2011.*

*Lors de sa séance du 21 octobre 2011, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Fromm, maire en fonction et, pour les parties qui les concernent, et aux tiers cités dans le rapport.*

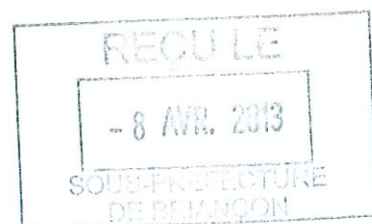
*M. Fromm a répondu par courrier enregistré au greffe, le 28 février 2012, et a été, à sademande, auditionné par la chambre le 23 juillet 2012.*

*La chambre, a arrêté, le 24 juillet 2012, ses observations définitives et les recommandations auxquelles elles donnent lieu.*

*Ce rapport d'observations définitives a été communiqué par lettre du 19 décembre 2012 à M. Fromm, maire en fonction.*

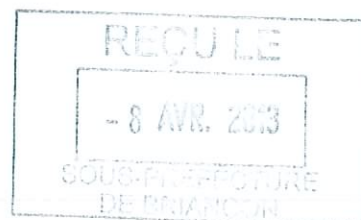
*M. Fromm a fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe à ce rapport.*

*Ce rapport, accompagné de la réponse jointe est consultable sur le site des juridictions financières ([www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)) après sa présentation à l'assemblée délibérante.*



# SOMMAIRE

1 - INTRODUCTION.....	8
2 - L'ANALYSE FINANCIERE.....	9
2-1 LA FIABILITE DES COMPTES.....	9
2-1-1 Le rattachement des charges et des produits à l'exercice.....	9
2-1-2 Les amortissements obligatoires.....	10
2-1-3 Les comptes d'immobilisations en cours.....	11
2-1-4 La sincérité du bilan.....	11
2-2 La section de fonctionnement et la constitution de l'autofinancement.....	14
2-2-1 L'évolution des charges de gestion.....	14
2-2-2 L'évolution des produits de gestion.....	15
2-2-3 Les conditions de la formation de l'épargne.....	18
2-3 L'investissement et son financement.....	19
2-3-1 Les dépenses d'équipement.....	19
2-3-2 Le financement de l'investissement.....	20
2-4 La trésorerie.....	22
2-5 La dette.....	23
2-5-1 L'encours de la dette.....	23
2-5-2 Les ratios d'endettement.....	23
2-5-3 Les emprunts structurés souscrits par la ville.....	24
2-6 Le risque financier lié au casino.....	27
2-6-1 Le contentieux en cours.....	27
2-6-2 Un risque financier important.....	28
3 - LA GESTION DU PATRIMOINE.....	34
3-1 Le respect des règles et des procédures de gestion du patrimoine.....	34
3-1-1 L'image fidèle des immobilisations à travers l'état de l'actif et le bilan.....	34
3-1-2 Le respect des procédures en matière de cessions d'actifs.....	36
3-2 Les ressources tirées des cessions d'actifs.....	37
3-3 La cession du bâtiment de la Schappe.....	38
3-3-1 Le contexte et les conditions de la cession.....	38
3-3-2 Les problèmes posés par le paiement partiel en dation.....	38
3-3-3 Une pratique réitérée.....	40
3-4 L'acquisition de places de parkings au sein de l'immeuble « l'Aigle Bleu » ....	40
3-4-1 Des irrégularités importantes et répétées.....	42
3-4-2 Un équipement dont l'utilité n'a pas été préalablement étudiée et n'apparaît pas avec évidence.....	46
3-4-3 Un équipement dont l'exploitation risque d'être coûteuse pour la commune.....	48
3-4-4 Le plan de financement de l'opération était artificiellement équilibré.....	49
3-5 La reprise du chalet de Pralong.....	50
3-5-1 De nombreuses fragilités juridiques.....	52
3-5-2 Une opération coûteuse pour la commune de Briançon.....	54
3-6 La gestion du patrimoine historique.....	55
3-6-1 Le patrimoine historique de Briançon.....	55
3-6-2 Le coût de la gestion du patrimoine.....	57
4 - LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	59



## SYNTHÈSE

L'examen de la gestion de la ville de Briançon réalisé par la chambre s'inscrit dans la continuité des avis budgétaires qu'elle a publiés en 2010 et 2011, à la suite du vote en déséquilibre des deux budgets primitifs de cette commune. Le contrôle révèle une situation financière qui demeure fragile, et qui est exposée aux conséquences financières potentiellement lourdes d'un contentieux et de divers choix de gestion malencontreux.

### **Le défaut de fiabilité des comptes**

La chambre a relevé la comptabilisation par anticipation de recettes qui se rapportaient à plusieurs exercices (par exemple, la redevance pour la mise à disposition de la microcentrale électrique du Randon, pour un montant de 1,46 M€ en 2009). Cette pratique qui majore artificiellement le résultat d'une année doit être abandonnée.

La chambre a également constaté une absence d'amortissement des frais d'études ; si une démarche d'apurement a été entreprise par la commune pour les études antérieures à 1997, elle doit être étendue aux études plus récentes.

Le bilan au 31 décembre 2010 est entaché de nombreuses incertitudes : un certain nombre d'actifs qui y figuraient n'avaient plus aucune valeur, tandis que d'autres auraient dû donner lieu à la constitution de provisions. La commune a procédé en cours d'instruction à des régularisations comptables mais il lui reste à apurer sur les cinq prochains exercices des titres de participation ayant perdu toute valeur. De même, une créance détenue sur la cession relative au bâtiment de la Schappe d'une valeur de 501 672 € devrait donner lieu à une admission en non-valeur et non à une provision, compte-tenu de la mise en liquidation de l'acquéreur.

### **Une situation financière fragile**

Les budgets primitifs pour 2010 et 2011, votés en déséquilibre, avaient été transmis à la chambre par le préfet. Dans son avis du 6 juillet 2010, la chambre avait suggéré « *à titre exceptionnel, de ne pas chercher à satisfaire pour le budget 2010 à la règle de l'équilibre budgétaire posée par l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales, mais de projeter sur les deux exercices suivants, 2011 et 2012, les mesures nécessaires au rétablissement complet de l'équilibre budgétaire de la commune* ». L'avis du 22 juin 2011 avait rappelé à la commune la nécessité d'atteindre l'objectif d'un équilibre global en 2012.

L'analyse financière réalisée par la chambre s'appuie sur des données retraitées, afin de les mettre en conformité avec les normes comptables, notamment pour étaler sur les années concernées les recettes qui avaient été comptabilisées à tort sur un seul exercice.

La situation financière de la commune s'améliore sous l'effet croisé de l'augmentation des produits de gestion, due essentiellement à la progression des bases fiscales, et de la baisse importante des charges du même type. L'excédent brut de fonctionnement s'est ainsi apprécié de 44 % entre 2007 et 2010, particulièrement en 2010 (+ 18 %). L'effet n'a pas été aussi rapide au niveau de l'épargne brute en raison du poids des frais financiers liés à un niveau d'endettement excessif. Cette amélioration est certes due à la maîtrise des dépenses de fonctionnement, mais aussi au versement par l'Etat d'une aide d'un montant de 2 M€ dans le cadre du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées (FSCT).

De 2007 à 2009, en dépit de l'absence d'autofinancement, le volume annuel de dépenses d'équipement a oscillé entre 4 et 8 M€, soit un niveau supérieur à la moyenne de la strate qui résulte notamment de l'acquisition du quartier Colaud en 2007 (2,1 M€) et du parking de l'Aigle Bleu en 2009 (4,195 M€). Jusqu'en 2009, les ressources propres, issues notamment de cessions de biens, n'ont pas permis de couvrir la totalité des dépenses d'investissement. La commune a alors différé et/ou étalé sur plusieurs années le paiement de certains investissements et puisé dans son fonds de roulement en 2007 et 2008. Elle a également eu recours en 2009 à de nouveaux emprunts bancaires pour 3,7 M€, dérogeant ainsi, avec l'accord de l'Etat, à l'interdiction d'emprunter qui lui était imposée aux termes d'un protocole de 2002 signé avec les banques. Ces emprunts ont notamment servi au financement du rachat du restaurant d'altitude de Pralong.

Le ratio de désendettement (qui calcule le nombre d'années qu'il faudrait à la ville pour rembourser en totalité sa dette, si elle y consacrait l'intégralité de sa capacité d'autofinancement), est passé de 71,7 années en 2007 à 13,6 années en 2010, selon les comptes de la commune (mais 107 ans et 21 ans selon les données retraitées par la chambre). L'encours total de la dette s'élève à 76,5 M€ fin 2010, dont 75,4 M€ de dette bancaire, soit 6 306 € par habitant contre une moyenne de la strate de 958 €.

La partie de cette dette souscrite auprès de Dexia, qui représente environ la moitié de l'encours total, est aujourd'hui essentiellement composée de produits structurés, à la suite de huit renégociations successives intervenues entre février 2003 et juillet 2008. Le choix d'emprunts structurés comportant un risque de taux important apparaît particulièrement inadapté à la situation d'une commune très endettée comme Briançon, qui devait avant tout s'attacher à sécuriser son encours.

La banque Dexia, qui était partie aux protocoles de gestion de sa dette dont celui de 2002 s'achevant fin 2007, et donc parfaitement informée de la situation financière difficile de la ville, aurait dû l'inciter à rester sur des produits classiques ; elle l'a au contraire conduite à prendre de nouveaux risques qui avaient en outre pour inconvénient de rigidifier son encours et lui a même proposé en juillet 2008 un produit manifestement contraire à ses intérêts.

## Le risque financier lié au contentieux avec la société délégataire de l'exploitation du casino

L'exploitation du casino a été confiée le 21 février 2002 à la société d'exploitation du casino de Briançon, devenue ensuite la société d'expansion touristique de Briançon (SETB). Suite à l'injonction prononcée par la cour administrative d'appel de Marseille le 26 mars 2007 de mettre fin à la délégation de service public du casino, la commune et la SETB ont conclu le 26 octobre 2007 un protocole fixant à 9,33 M€ l'indemnisation à verser à la SETB. Après annulation par le tribunal administratif de Marseille de la délibération approuvant ce protocole, un nouveau protocole d'accord a été signé le 9 septembre 2008, sur les mêmes bases.

Le cabinet qui a conseillé la commune pour la préparation de ces deux protocoles n'a pas procédé à une évaluation rigoureuse de l'indemnisation du délégataire. Dans un contexte de résolution anticipée de l'exploitation, il aurait dû en effet effectuer ce calcul en retenant les seuls biens rattachés à l'exploitation du casino et en évaluant poste par poste les charges et produits d'exploitation ayant entraîné un déficit d'exploitation effectivement nécessaire, dans le cadre d'une gestion normale, à la bonne exécution du service.

Des incertitudes pèsent donc sur le calcul du montant de l'indemnisation prévue par le protocole. Elles tiennent à l'absence de distinction entre les biens de retour, biens de reprise et biens propres, à l'insuffisance de justification des pertes d'exploitation avancées par le délégataire et au caractère prévisionnel du déficit déclaré pour le dernier exercice, alors qu'il appartenait au délégataire d'apporter toute précision au soutien de sa demande indemnitaire.

La commune a fixé le droit d'entrée dans la nouvelle délégation, lors de l'appel à candidatures lancé fin 2008, à l'exact montant de l'indemnisation mentionnée par le protocole. L'hypothèse d'un calcul de la commune visant à aboutir à une « opération blanche » en passant la nouvelle délégation paraît fort vraisemblable mais a échoué. En l'absence de concurrents et compte tenu du contexte économique dégradé à partir de 2008 touchant particulièrement le secteur des casinos, la commune a conclu le nouveau contrat avec la SETB à des conditions financières peu avantageuses.

Le recours contentieux de la SETB visant à contraindre la commune à verser l'indemnisation de 9,33 M€ prévue par le protocole l'expose donc à un risque financier significatif.

## Les imperfections de la gestion du patrimoine

L'état de l'actif et le bilan de la commune de Briançon ne donnent pas une image fidèle de son patrimoine. Elle ne respecte pas, au surplus, les obligations réglementaires en matière de cessions d'actifs, s'agissant notamment de l'avis préalable du service des domaines.

La vente de l'ancienne usine de la Schappe à des investisseurs britanniques pour y construire des logements, réalisée en méconnaissance des règles de la commande publique, s'est soldée par un échec. Cette vente incluait une disposition de paiement partiel par dation : l'acquéreur devait payer comptant 2 M€ et, pour le surplus (0,5 M€), réaliser un « Espace Musée » de 459,72 m<sup>2</sup> ainsi qu'un marché couvert de 1 000 m<sup>2</sup> qui serait loué à la commune. Ce mode de paiement partiel en nature est contraire aux règles de la commande publique, de la maîtrise d'ouvrage publique, et de la comptabilité publique.

Mise en liquidation judiciaire peu de temps après l'achat du bâtiment, la société n'a jamais construit les logements sociaux ni réalisé le marché couvert et le musée, destinés à redynamiser cette partie du centre-ville ; le bâtiment est toujours en friche.

**L'acquisition de places de parking dans l'immeuble l'Aigle Bleu : une opération coûteuse et d'une utilité très discutable**

Un promoteur privé local a récemment achevé la construction d'une résidence hôtelière comprenant en sous-sol deux étages de parking, sur un terrain acquis en grande partie auprès de la commune, et situé à proximité de la gare de départ de la télécabine du Prorel. Le permis de construire précisait dès 2003 qu'il s'agirait de places de parking public. Ce n'est cependant que fin 2008, alors que ces places étaient quasiment achevées, mais sans avoir jamais été commandées officiellement par la commune, que le promoteur s'est adressé à la ville pour procéder à la vente. Le conseil municipal a approuvé l'achat en 2009 au prix de 4 195 000 € dans le cadre d'une vente en l'état futur d'achèvement (VEFA).

La chambre constate que si la réglementation et la jurisprudence ne l'interdisent pas aux collectivités locales, le recours à la VEFA ne doit pas avoir pour objet de contourner les obligations de mise en concurrence. Or même si la commune n'a jamais commandé officiellement la construction de ce parking, celui-ci a néanmoins été construit selon les exigences exprimées par la municipalité, sans toutefois que la décision ait été accompagnée à l'époque d'une étude sérieuse de l'utilité, du financement et du coût de cet investissement. La chambre note au surplus que le plan de financement soumis au conseil municipal en 2009 était artificiellement équilibré : une partie des subventions ou recettes attendues n'était pas certaine, laissant à la commune un montant à financer de 1,766 M€, au lieu des 0,125 M€ annoncés.

L'exploitation de ce parking risque de se révéler coûteuse compte-tenu de l'existence de parkings publics à proximité qui sont manifestement sous-utilisés et au regard de la faible fréquentation de la télécabine du Prorel qu'il est censé desservir. De plus, la commune assume la charge de l'entretien et du déneigement de la dalle sans bénéficier des ressources tenant aux redevances d'occupation versées par des commerçants, cette dalle ayant été incluse dans l'acte de vente sans autorisation expresse du conseil municipal.

**Le rachat par la commune du restaurant d'altitude du Pralong : une opération financièrement lourde et dont l'utilité n'est pas avérée**

Le restaurant d'altitude du Pralong a été construit en 2001 dans le cadre d'une délégation de service public du domaine skiable datant de 1999. Lors du renouvellement du contrat en 2006, face au refus du délégataire de maintenir le restaurant dans la délégation, la commune a accepté son rachat, pour éviter sa fermeture. Le retour du chalet de Pralong dans le patrimoine communal a donc été décidé en mai 2009 pour un montant de 1,5 M€, représentant la valeur nette comptable du bâtiment et l'indemnité due par la commune à Serre Chevalier Valley, titulaire de la délégation de service public. La commune reprenait également les deux emprunts en cours souscrits par la société pour la construction du restaurant, pour un montant de 0,8 M€.



La chambre constate l'absence de dispositions claires dans la convention de délégation de service public permettant de savoir si le chalet constituait un « bien de retour », ce qui le faisait alors revenir automatiquement et gratuitement dans le patrimoine la commune, ou un « bien de reprise », appelant une indemnisation par la commune de l'exploitant. Il a été considéré, face à cette imprécision de la convention, que le restaurant d'altitude était un bien de retour au motif que, sa construction ayant été demandée par l'autorité organisatrice, il était nécessaire au fonctionnement du service public. Cette interprétation est en contradiction avec les faits : le retrait de l'exploitation du restaurant de la délégation suivante confirme qu'il n'est pas apparu nécessaire au fonctionnement du service public.

### **Un patrimoine historique riche dont l'entretien excède les moyens de la commune**

La ville de Briançon possède un patrimoine historique très riche, qui est pour l'essentiel classé ou inscrit à l'inventaire des monuments historiques. Les fortifications érigées par Vauban, dont une partie a été acquise récemment auprès de l'Etat qui souhaitait s'en défaire, ont été classées dans le patrimoine mondial de l'humanité par l'Unesco et présentent un attrait touristique indéniable. Ces fortifications sont cependant en très mauvais état et nécessitent des investissements très importants. Des études récentes évaluent les travaux de fortification, de sauvetage et de mise en sécurité à près de 30 M€ pour le Fort du Randouillet, 40 M€ pour le Fort des Têtes et 9,6 M€ pour le Fort Dauphin.

Enfin, même s'ils sont en meilleur état, la commune doit également entretenir les remparts d'enceinte de la ville ainsi que le fort des Salettes, dont elle est également propriétaire.

Il est évident que, même avec d'importantes subventions, une commune de la taille de Briançon n'a pas la capacité budgétaire d'entretenir un tel patrimoine, encore moins dans le contexte particulier de situation financière dégradée que connaît la ville.

Un plan triennal adopté en juillet 2011 prévoit la réalisation de 4,5 M€ de travaux de sauvetage des sites fortifiés de la ville. L'effort financier de 1,5 M€ par an sera réparti entre l'Etat (50 %), la commune (10 %) et la région et le département (40 %). Ce programme risque cependant de se révéler rapidement insuffisant face à la dégradation très rapide de certains forts comme celui du Randouillet.

### **Recommandation n° 1 :**

La chambre recommande à la commune de poursuivre les opérations de régularisation comptable déjà entreprises en ce qui concerne cette fois l'amortissement des frais d'études et la rectification des comptes d'immobilisations en cours. Elle prend également acte de l'engagement du maire de procéder à l'apurement sur les cinq prochains exercices des titres de participation ayant perdu toute valeur.

### **Recommandation n° 2 :**

La chambre recommande à la commune de s'assurer, en liaison avec le comptable, de la mise à jour régulière des immobilisations qu'elle détient afin de fiabiliser les données relatives à son patrimoine.

## 1 - INTRODUCTION

Sous-préfecture des Hautes-Alpes, la commune de Briançon compte 11 961 habitants. Elle se situe à une altitude de 1 326 mètres, dans la partie Nord-Est du département, à la confluence de la Durance et de la Guisane.

Ville à la montagne, Briançon a opté à la fin des années quatre-vingt pour une stratégie de développement économique centrée sur le tourisme, autour notamment des loisirs sportifs de montagne. Cette stratégie s'est traduite par l'implantation, en plein centre-ville, de la télécabine du Prorel qui relie la ville au domaine skiable de Serre-Chevalier.

Grâce à des conditions d'ensoleillement exceptionnelles et à un taux d'humidité très faible, la ville a également développé un important secteur lié au climatisme (affections respiratoires et allergiques, pôle de rééducation fonctionnelle), mais cette activité est désormais touchée par la fermeture d'établissements.

Si elle bénéficie d'un cadre naturel privilégié, Briançon reste une ville mal desservie en accès routiers et ferroviaires. Le Briançonnais, et de façon plus générale, le département des Hautes-Alpes, ne comptent ni aéroport, ni autoroute, ni liaison TGV<sup>1</sup>.

Très longtemps ville de garnison, Briançon ne bénéficie plus d'une présence militaire depuis la fermeture à la fin de l'année 2009 du centre national d'aguerrissement en montagne (CNAM), dans le cadre du redéploiement territorial des armées. Un contrat de redynamisation des sites de défense (CRSD) a été signé avec l'Etat, le département des Hautes-Alpes et la région pour mettre en place un certain nombre d'opérations destinées à compenser la disparition de 122 emplois directs et d'une centaine d'emplois induits.

Au cours de la période récente, la commune a été successivement administrée :

- par M. Bayrou, de mai 2005 à juillet 2009 ;
- suite à l'annulation des élections municipales par le Conseil d'Etat, dans le cadre d'un intérim assuré par Mme Scotti du 3 au 27 juillet 2009, puis par une délégation spéciale présidée par M. Mathieu, du 28 juillet au 25 septembre 2009 ;
- par M. Fromm, depuis le 26 septembre 2009.

Dans la continuité des saisines budgétaires qu'elle a traitées et qui concernaient les budgets primitifs 2010 puis 2011, la chambre a bien évidemment consacré une partie importante de ses investigations à l'analyse de la situation financière de la commune, après prise en compte d'un certain nombre de problèmes de fiabilité de ses comptes.

Il est également apparu nécessaire de s'intéresser à la gestion du patrimoine de la commune. La ville de Briançon a en effet obtenu en 2008 le label « patrimoine mondial de l'Unesco » pour son appartenance au réseau des fortifications de Vauban. Elle souhaite donc naturellement en faire un facteur d'attractivité et de développement économique, mais cet objectif se heurte aux contraintes financières très importantes qui pèsent sur la commune.

---

<sup>1</sup> Gap est à plus d'une heure par la route nationale et l'accès à Grenoble (115 km) par le Lautaret n'est pas facile, surtout en hiver. Quant à l'autoroute jusqu'à Grenoble, il est acquis qu'elle ne passera pas à proximité de Briançon, si elle se fait un jour. Si la commune est reliée à l'Italie (à 15 km) par le Col du Montgenèvre, Turin est à 110 km (1 h 15). S'agissant du train, il arrive certes jusqu'à Briançon, mais par une voie unique. Dans le meilleur des cas il faut donc 4 heures pour rejoindre Aix-en-Provence par le train (2 h 30 par la route).

## 2 - L'ANALYSE FINANCIERE

L'analyse de la situation financière de la ville de Briançon porte sur les exercices 2007 à 2010. Elle concerne uniquement le budget principal, le poids des budgets annexes étant peu significatif<sup>2</sup>.

La période contrôlée n'a pas été marquée par un élargissement majeur des compétences de la communauté de communes du Briançonnais qui aurait pu entraîner des transferts de charges et affecter la comparaison des masses budgétaires d'une année sur l'autre.

L'analyse budgétaire doit en revanche être précédée d'un examen de la fiabilité des comptes, de façon à s'assurer que les résultats constatés reflètent exactement la réalité budgétaire et financière de la commune et son évolution.

Cette analyse est relativement détaillée compte tenu de la situation budgétaire difficile qui a contraint la commune à voter ses budgets primitifs (BP) 2010 et 2011 en déséquilibre, ce qui a donc conduit à la saisine de la chambre à deux reprises, dans le cadre de l'article L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Dans son avis du 6 juillet 2010, la chambre a suggéré « à titre exceptionnel, de ne pas chercher à satisfaire pour le budget 2010 à la règle de l'équilibre budgétaire posée par l'article L. 1612-4 du CGCT, mais de projeter sur les deux exercices suivants, 2011 et 2012, les mesures nécessaires au rétablissement complet de l'équilibre budgétaire de la commune ». Dans son avis du 22 juin 2011 la chambre a rappelé à la commune la nécessité d'atteindre l'objectif d'un équilibre global en 2012.

### 2-1 LA FIABILITE DES COMPTES

L'examen des comptes, courant 2011, a permis de détecter des anomalies et irrégularités comptables qui affectent le résultat ainsi que le bilan.

#### 2-1-1 Le rattachement des charges et des produits à l'exercice

Le respect du principe de l'indépendance des exercices budgétaires instauré par l'instruction comptable M. 14 applicable aux communes rend obligatoire, pour celles qui comptent plus de 3 500 habitants, le rattachement des charges et des produits à l'exercice concerné.

La procédure de rattachement consiste à intégrer, dans le résultat annuel, tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré et toutes les charges correspondant à des services faits et qui n'ont pu être comptabilisés en raison notamment, pour les dépenses, de l'absence de réception de la facture.

##### ➤ Les charges à payer et les produits à recevoir

L'analyse de la comptabilité de la commune de Briançon a montré que le rattachement des charges à payer et des produits à recevoir ne présentait pas d'anomalie significative. Il reste néanmoins perfectible. Le comptable a en effet demandé la réduction (voire la suppression) de la journée complémentaire afin d'améliorer la gestion et l'information financière de la collectivité. La commune a indiqué dans sa réponse qu'elle cherchait désormais à « développer l'utilisation de la procédure de rattachement des charges et des produits au sens strict avec mandats et titres émis sur l'exercice et contre-passation au cours de l'exercice suivant ». La chambre prend acte de cette volonté.

<sup>2</sup> Ateliers relais jusqu'en 2009 inclus et régie municipale du stationnement à partir de 2010. Ces budgets annexes représentent moins de 5 % du budget principal.

### ➤ Les produits constatés d'avance

Le compte 487 - produits constatés d'avance - n'a pas été mouvementé de 2006 à 2010, alors que la commune a perçu au cours de cette période un certain nombre de recettes dont une partie ne se rapportait pas à l'exercice afférent à la date d'émission du titre, mais aux exercices suivants. Ces produits auraient donc dû être enregistrés en produits constatés d'avance. L'absence d'une telle écriture a entraîné, pour certains exercices, une majoration induite du résultat net.

Les produits concernés sont :

- le loyer relatif au bail emphytéotique passé avec l'association Aventures 05 d'un montant de 93 000 €, comptabilisé en 2007 pour la période allant de janvier 2007 à décembre 2009 ;
- la redevance de 22 000 € enregistrée en 2008 dans le cadre du contrat de délégation de service public relatif au cinéma Vauban pour la période allant du 5 décembre 2007 au 3 octobre 2009 ;
- la redevance pour la mise à disposition de la microcentrale électrique du Randon : la ville de Briançon a reçu 1 458 071 € sur le compte 7475 «groupement de collectivités – autres dotations» de la part du SIVU de Briançon-Cervièrès. Cette redevance a été capitalisée sur le seul exercice 2009 alors qu'elle porte sur la période 2009-2021, ce qui a eu pour effet de majorer de manière importante et induite le résultat 2009 ;
- le loyer de la maison de la justice, enregistré en totalité en 2010 pour un montant de 61 560 €, alors qu'il couvre la période du 18 septembre 2010 au 17 septembre 2013 ; le maire de Briançon fait toutefois observer que, face à la demande pressante de l'Etat, la commune a dû faire réaliser dans l'urgence des travaux pour procéder à l'accueil de ce service public dans des locaux occupés par son service d'urbanisme ;

La commune doit impérativement renoncer, pour l'avenir, à de telles pratiques qui majorent artificiellement le résultat d'une année au détriment des autres.

#### **2-1-2 Les amortissements obligatoires**

L'examen des comptes révèle que certains amortissements obligatoires n'ont pas été réalisés.

La nomenclature M. 14 prévoit ainsi que les frais d'études suivis de réalisation, figurant au compte 2031, doivent être imputés au compte de travaux lors du lancement de l'opération.

En revanche, si l'étude n'est pas suivie de travaux, les frais correspondants sont réintégrés à la section de fonctionnement par le biais de l'amortissement sur une période maximale de cinq ans.

Ces dotations aux amortissements des frais d'études non suivis de réalisation, sont qualifiées de dépenses obligatoires pour les communes de plus de 3 500 habitants, en vertu de l'article L. 2321-2 (28°) du CGCT.

L'examen du compte 2031 au 31 décembre 2009 fait ressortir un montant de 435 924,15 € d'études antérieures à 1997 non amorties, dont certaines datent de plus de 40 ans. Depuis l'exercice 2007, la commune de Briançon a entrepris d'apurer ce retard, en pratiquant une dotation annuelle aux amortissements de 87 184,83 €.

Figurent également sur ce compte, pour 57 256 €, les frais d'études relatifs à la réhabilitation du bâtiment de l'ancienne mairie réalisés en 2007<sup>3</sup>, dont le projet a été abandonné. Aucune dotation aux amortissements n'a été prévue.

<sup>3</sup> Selon l'état de l'actif au 31/12/2009.

Il en est de même de l'étude de faisabilité relative au centre de congrès (58 305 €) qui ne sera pas construit, comme l'indique l'avenant n° 1 au contrat de redynamisation des sites de défense de décembre 2010. Il devait donc être procédé à son amortissement dès le 1<sup>er</sup> janvier 2011, et non le 1<sup>er</sup> janvier 2012, comme l'a annoncé l'ordonnateur au cours de l'instruction. En effet, si aucun délai n'est fixé en la matière par l'instruction comptable, il appartient cependant à l'ordonnateur de mettre à jour régulièrement ce compte pour que les frais d'études immobilisés soient, dans les meilleurs délais, intégrés dans le coût de réalisation d'un équipement, ou pour qu'ils soient, à défaut, amortis lorsqu'ils ne sont pas suivis d'effet.

La chambre prend acte de la démarche d'apurement entreprise concernant les frais d'études antérieures à 1997 non amortis et invite la commune à amortir au plus vite l'étude relative à la réhabilitation de l'ancienne mairie ainsi que celle concernant le centre de congrès.

### 2-1-3 Les comptes d'immobilisations en cours

Les immobilisations dites « en cours » concernent les travaux non terminés à la clôture de l'exercice. Imputés au compte 23, ils doivent faire l'objet d'un transfert au compte 21, dès leur achèvement, sur l'exercice suivant.

Ces comptes n'ont cependant pas été apurés au titre des exercices 2009 et 2010. Les documents produits au cours de l'instruction font en outre ressortir des incohérences concernant les montants qui doivent être transférés aux comptes 21 correspondants. Le compte 2318 présentait ainsi au 31 décembre 2009 un solde de 1 428 561 € alors que le montant à transférer communiqué par l'ordonnateur se monte à 4 175 541 €.

La chambre invite la commune à clarifier cette discordance et à réaliser rapidement les écritures comptables de transfert nécessaires.

### 2-1-4 La sincérité du bilan

Un certain nombre d'actifs qui figurent toujours au bilan n'ont plus de réalité, tandis que d'autres auraient dû donner lieu à la constitution de dotations aux provisions.

#### ➤ Les titres de participations (compte 261)

Le solde débiteur du compte 261 « titres de participation » du compte de gestion de l'exercice 2009 s'établit à 575 943 €. Ce montant intègre les participations communales décrites dans le tableau ci-dessous :

Société	Valeur réelle (en €)	Statut
SEMITUB (transports anciens)	53 340	Liquidation judiciaire du 7/03/1997
SEDHA	135 087	Liquidation judiciaire par jugement du tribunal de GAP du 4/02/1994
SEMS hockey Briançon-Alpes	19 812	Liquidation judiciaire du 10/07/1992
SOCOVAL	1 524	Souscription en 1968, 1969 et 1973
Société Française du Tunnel Routier du Fréjus	1 067	Souscription en 1966 et 1969
SBEA <sup>(1)</sup>	237 819	Dissolution du 22/05/2000
SEMS Les diables rouges	127 294	Cession de la totalité des parts en date du 26/02/2011
<b>TOTAL</b>	<b>575 943</b>	

Source : comptes de gestion et réponses de l'ordonnateur  
 (1) : Société Briançonnaise de l'eau et de l'assainissement.

Les sociétés SEMITUB, SEDHA et SEMS hockey Briançon-Alpes ont fait l'objet d'une liquidation judiciaire il y a plus de dix ans. Dès lors, l'impossibilité de recouvrer ces participations aurait dû conduire la commune à opérer les régularisations comptables et patrimoniales correspondantes. De même, la dissolution de la SBEA (Eau et Assainissement) imposait à la commune de sortir de son bilan le montant des titres de participation qu'elle détenait sur cette société, ce qu'elle n'a pas encore fait.

En ne procédant pas à ces opérations, la commune a donc maintenu 446 058 € d'actifs dans son bilan alors qu'en réalité ils n'ont plus aucune valeur. Il est dès lors nécessaire que la commune régularise cette situation par la sortie des titres concernés de son patrimoine. Cette opération aura nécessairement pour contrepartie une charge (débit du compte 675 et crédit du compte 261) et donc une incidence sur le résultat dégagé par la commune.

➤ Les autres créances immobilisées (compte 276)

Ce compte a évolué comme suit au 31 décembre des années mentionnées dans le tableau :

En €	2006	2007	2008	2009	2010
2761 – Créances pour avances en garantie d'emprunts	258 993	258 993	258 993	258 993	258 993
2763 – Créances sur collectivités et établissements publics	711 592	1 911 592	1 611 592	1 311 592	711 592
2764 – Créances sur particuliers	113 270	656 355	656 355	656 355	656 355

Source : comptes de gestion

- Le compte 2763 – créances sur collectivités publiques – présente un solde d'un montant de 711 592 €, constitué :
  - d'un reliquat (non soldé) de 394,44 € sur le remboursement par l'Etat des annuités d'emprunts souscrits par la commune pour des opérations d'équipement judiciaire en application de l'article 87 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 ;
  - d'un montant de 24 270 € correspondant à la dette en capital due par la commune de Puy-Saint-Pierre comptabilisé par erreur comme un emprunt récupérable ;
  - d'une avance à la Régie électrique du Briançonnais (REB) d'un montant de 183 845,31 € et d'une autre à la SEM du Prorel d'un montant de 503 081,76 €.

Ce compte aurait dû être apuré en totalité compte tenu de l'ancienneté et du faible montant de la créance détenue sur l'Etat, de l'erreur d'imputation comptable de l'emprunt de Puy St Pierre et de la dissolution de la REB et de la SEM du Prorel.

Par délibération en date du 21 mars 2012, la commune a décidé l'apurement total des comptes 2761 et 2763 pour un montant de 970 584,85 € en étalant cette charge sur 5 ans avec des annuités d'environ 194 000 €.

- Le solde du compte 2764 s'élève à 656 355 € au 31 décembre 2010 et se décompose de la façon suivante :

Nature	Montant
Créance sur vente à tempérament de la parcelle AL421 à la SCI Central Parc Neige	108 696
Créance sur vente de la maison de l'Education AL57	45 987
Créance sur vente du bâtiment de la Schappe	501 672
<b>TOTAL</b>	<b>656 355</b>

La créance d'un montant de 108 696 € est relative à la vente à tempérament d'une parcelle cadastrée AL421 à la SCI Central Parc Neige et correspond au dernier acompte que la SCI aurait dû verser à la commune.

Le 7 juin 2001, la commune de Briançon a en effet cédé à la SCI Central Parc Neige représentée par M. Dominique Bérard un droit à construire de 4 500 m<sup>2</sup> de SHON dans la ZAC du parc Chancel, moyennant le paiement d'un prix de 3,6 millions de francs (soit environ 550 000 €). L'acte de vente prévoit un paiement échelonné avec règlement de 45 % du prix la 1<sup>ère</sup> année, le solde devant être versé les trois années suivantes. L'acte contient également une « *condition particulière* » par laquelle la commune s'engage auprès de l'acquéreur à construire une passerelle reliant le quartier où se trouve ce terrain à la gare de départ du Prorel.

Depuis la signature de cet acte incluant cet engagement, les travaux lancés par la ville se sont limités à la destruction d'une villa située sur l'emprise de la future passerelle, ce qui a accessoirement permis de libérer une surface utilisée aujourd'hui, après un aménagement sommaire, comme parking provisoire mis à disposition du casino par convention.

La SCI Central Parc Neige a donc suspendu le paiement de la dernière échéance de règlement du prix de vente (108 696 €). Relancée en 2006, la municipalité a confirmé son engagement dans une lettre de l'adjoint délégué à l'urbanisme en date du 6 avril 2006, mais la commune a finalement décidé en avril 2009 de retirer ce projet du contrat signé l'année précédente avec le conseil général qui prévoyait l'octroi d'une subvention de 350 000 € pour la réalisation de la passerelle.

Les modalités de cette vente appellent d'autres observations. Le procédé de la vente conditionnelle, avec une condition mise à la charge du vendeur, et non de l'acquéreur, apparaît tout d'abord inhabituel. Par ailleurs, bien que qualifiée d'« *essentielle* » par les parties dans l'acte de vente, cette clause n'est pas mentionnée dans la délibération qui a autorisé le maire à effectuer cette vente (aucune mention dans le rapport, ni dans le dispositif). Cet engagement de réalisation pris par la ville n'a donc pas été formellement approuvé par le conseil municipal.

Enfin le coût de la passerelle (1,2 M€ plus le coût de la démolition d'une maison) apparaît bien supérieur au prix payé par l'acheteur pour acquérir ses droits à construire (0,55 M€). Il est donc difficile d'identifier l'intérêt pour la ville d'une telle vente puisqu'elle était largement déficitaire pour elle. D'ailleurs, en 2009, le maire avait envisagé que la passerelle soit réalisée par un opérateur privé, compte tenu de son coût<sup>4</sup>.

Dans son avis budgétaire du 6 juillet 2010, la chambre a estimé qu'au regard de l'ancienneté du projet et de la situation financière de la commune, l'inscription en dépense d'investissement d'une somme de 1,2 M€ au budget 2010 en vue de réaliser la passerelle ne revêtait pas un caractère prioritaire et pouvait dès lors être différée. Le maire a par ailleurs indiqué au cours de l'instruction que cet équipement n'était plus une priorité pour la municipalité. Le risque de ne pas recouvrer la créance que la commune détient encore sur la SCI apparaît donc élevé.

---

<sup>4</sup> Procès-verbal du conseil municipal du 11 mai 2009 : «*Si demain d'aventure un projet se réalisait, c'est plus cohérent que ce soit un privé qui paye l'aménagement de la passerelle du Prorel plutôt que ce soit la ville qui investisse une somme, si vous avez regardé d'ailleurs il n'y a pas le montant du coût de l'opération car il est énorme si nous avons à le financer*».

Il convenait par conséquent que la commune constitue une provision à hauteur du montant de cette créance de 108 696 €. Par délibération du 21 mars 2012, la commune a procédé au provisionnement de cette somme.

La créance relative au **bâtiment de la Schappe** d'une valeur de 501 672 € correspond, pour sa part, au paiement en dation que la société, qui avait acquis en 2007 cette ancienne usine textile, doit à la commune (*cf. chapitre 3 sur la gestion du patrimoine*). Cette société est cependant en liquidation judiciaire depuis 2008 et le tribunal de commerce a conclu en septembre 2011 à l'absence de repreneurs.

Les perspectives de recouvrement de cette créance paraissent faibles, le mandataire liquidateur devant prochainement procéder à une vente aux enchères du bâtiment. Dans ces conditions la commune devrait donc, plutôt que de seulement provisionner comme elle l'a décidé par délibération du 21 mars 2012, procéder à l'apurement de cette créance (par le biais du compte 654, pertes sur créances irrécouvrables).

➤ Les créances des comptes de tiers (classe 4)

Le compte 4458 reçoit la taxe sur le chiffre d'affaires à régulariser, soit pour la récupérer, soit pour la reverser. Le solde de ce compte s'élevait à 67 696 € au 31 décembre 2010.

Suite à la clôture du budget annexe de l'eau, la reprise du solde de 104 603 € dans le budget principal de la commune a été effectuée au 31 décembre 2005 mais l'apurement du compte n'a pu être réalisé qu'à hauteur de 36 907 €. La différence, soit 67 696 €, subsistait en débit et n'avait pas pu être expliquée par l'ordonnateur.

Dans un souci de fiabilité des comptes, il convenait donc de régulariser la situation en procédant à l'apurement de cette somme par constatation d'une charge exceptionnelle au compte 678. Par délibération du 21 mars 2012, la commune a effectué une telle opération.

**Recommandation n° 1 :**

**La chambre recommande à la commune de poursuivre les opérations de régularisation comptable déjà entreprises en ce qui concerne cette fois l'amortissement des frais d'études et la rectification des comptes d'immobilisations en cours. Elle prend également acte de l'engagement du maire de procéder à l'apurement sur les cinq prochains exercices des titres de participation ayant perdu toute valeur.**

**2-2 La section de fonctionnement et la constitution de l'autofinancement**

**Remarque méthodologique liminaire :** *Afin de tenir compte des observations précédentes relatives à la fiabilité des comptes, les produits et les charges de fonctionnement ont été retraités en procédant à leur rattachement. Ces retraitements ont un impact important sur l'exercice 2009.*

**2-2-1 L'évolution des charges de gestion**

Les charges de gestion ont régulièrement diminué depuis 2008, avec une accentuation de cette tendance en 2010. Pour la période 2007- 2010, la baisse globale est de 9 %.



### *Evolution des charges de gestion*

<i>En €</i>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Var 2007/2010</b>
Charges de personnel	6 322 431	6 599 857	6 349 115	6 431 491	1,72 %
Charges à caractère général	4 674 963	4 059 248	3 629 208	3 238 523	- 30,73 %
Subventions	2 807 991	2 641 026	2 621 034	2 664 836	- 5,10 %
Autres charges	2 380 153	2 602 629	2 910 931	2 412 436	1,36 %
<b>Total charges de gestion</b>	<b>16 185 538</b>	<b>15 902 760</b>	<b>15 510 287</b>	<b>14 747 287</b>	<b>- 8,89 %</b>

Source : CRC logiciel d'analyse financière Delphi et retraitements

Après l'importante hausse constatée par la chambre lors de son précédent contrôle sur la période 2003-2006, les charges à caractère général ont baissé en moyenne d'environ 11 % par an (- 1,4 M€ sur la période). En 2010, elles représentent 252 € par habitant et sont donc désormais comparables à celles des communes appartenant à la même catégorie que Briançon (moyenne de la strate : 254 € / habitant), contre 385 € /habitant en 2007 (moyenne à 246 €).

Dans le même temps, les charges de personnel ont été maîtrisées avec une augmentation dans la période limitée à 1,7 %, en corrélation avec l'évolution des effectifs. Ces derniers affichent, en effet, une quasi stabilité (moins 2 équivalents temps plein, soit -1 %). Exprimées en euros par habitant, les charges de personnel se situaient en 2010 à un niveau inférieur à la moyenne de la strate (528 €/habitant pour Briançon contre une moyenne de 588 €/habitant).

Les subventions versées ont diminué de 6 % en 2008, puis sont restées globalement stables jusqu'en 2010 à 2,6 M€, dont 1 M€ versé à l'office du tourisme et plus d'1 M€ aux associations. Ces dépenses sont deux fois plus importantes que la moyenne de la strate (223 €/habitant pour Briançon contre 96 € en moyenne). Il existe donc une marge de manœuvre pour réaliser des économies à ce niveau.

Enfin, après avoir augmenté en 2008 et 2009, les autres charges ont diminué en 2010, notamment au niveau des postes « charges diverses » et « redevances pour concessions et brevets ». L'évolution globale est donc stable dans l'ensemble de la période.

#### 2-2-2 L'évolution des produits de gestion

Les produits de gestion ont globalement augmenté de 2,68 % entre 2007 et 2010, passant de 20,7 M€ à 21,3 M€, grâce à la progression des contributions directes.

### *Evolution des produits de gestion*

<i>En €</i>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Var 2007/2010</b>
Contributions directes	8 292 015	8 671 449	9 053 520	9 280 678	11,92 %
Autres impôts et taxes	3 919 159	3 799 800	3 844 852	3 805 417	- 2,90 %
DGF	4 826 241	4 713 878	4 596 214	4 773 886	- 1,08 %
Autres dotations, subv. et participations	1 114 528	1 027 251	771 558	800 513	- 28,17 %
Produits des services et du domaine	1 747 340	1 858 327	1 937 217	1 726 606	- 1,19 %
Autres recettes	861 501	831 555	850 304	930 193	7,97 %
<b>Produits de gestion</b>	<b>20 760 785</b>	<b>20 902 260</b>	<b>21 053 666</b>	<b>21 317 293</b>	<b>2,68 %</b>

Source : CRC Delphi et retraitements

## ▪ Les ressources fiscales :

Les produits de la fiscalité directe, qui représentent 43 % des recettes de gestion, ont en effet augmenté de près de 12 % sur la période (+ 1 M€).

Cette hausse provient uniquement de l'évolution des bases, les taux n'ayant pas été revalorisés durant toute la période considérée. Les marges de manœuvre fiscales de Briançon sont en effet très réduites. Même si la mobilisation du potentiel fiscal a été moins forte en 2010 que dans le reste de la période, elle demeure à un niveau élevé avec un coefficient de 1,45 contre une moyenne qui se situe, par construction, à 1.

Les taux des impôts sont ainsi supérieurs aux moyennes de la strate, et même très nettement supérieurs s'agissant des taxes foncières.<sup>5</sup> En 2010, le poids de la fiscalité directe représentait 776 € par habitant contre 429 €/habitant pour les communes comparables.

### *La fiscalité directe*

	2007	2008	2009	2010
Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal 3 taxes	1,73	1,74	1,73	1,45

	Briançon	Moyenne strate
Taxe d'habitation	18,25 %	15,56 %
Taxe foncière sur le bâti	42,62 %	22,69 %
Taxe foncière sur le non bâti	173,26 %	58,30 %

Source : CRC Delphi et ministère des finances

La fiscalité indirecte (autres impôts et taxes) a, de son côté, baissé de près de 3 % entre 2007 et 2010. Si la compensation communautaire est restée inchangée, les produits de la taxe sur les droits de mutation ont baissé de 20 % au cours de la période, en dépit d'un net redressement en 2010, après une chute importante en 2009. Mais ce sont surtout les recettes issues du prélèvement sur les produits des jeux de casino qui ont été divisées par trois entre 2007 et 2010 (passant de 0,36 M€ à 0,11 M€) en application des dispositions de la convention provisoire de 2010 et de la nouvelle délégation de service public (cf. § 2-6 *Le risque financier lié au casino*).

## ▪ Les ressources locatives

Les revenus tirés du parc locatif privé de la commune ont augmenté de 50 % en 2010. Le taux de recouvrement des loyers est élevé puisque seul un dossier a été admis en non-valeur.

### *Revenus locatifs*

<i>En €</i>	2007	2008	2009	2010
Revenus des immeubles – compte 752	238 348	206 276	220 183	330 193

Source : comptes administratifs

Le tableau transmis par l'ordonnateur, et qui figure en page suivante, fait néanmoins apparaître un certain nombre de locations aux loyers relativement faibles.

<sup>5</sup> La prise en considération, entre autres, de cette donnée relative à la mobilisation du potentiel fiscal, a conduit la chambre, dans son avis budgétaire du 6 juillet 2010 (article L. 1612-5 du CGCT), à proposer de ne pas recourir à une augmentation de la fiscalité pour rééquilibrer le budget de la commune et à suggérer de ne pas chercher à satisfaire dès le budget 2010 la règle de l'équilibre budgétaire.

Local	Surface m <sup>2</sup>	Montant du loyer en €	Périodicité	Observations
Corps de garde Saint Mars	92	200,00	mensuelle	artisan
Partie de parcelle AX n°106	2 100	215,56	mensuelle	commerçant ferrailleur
Local (ancienne DDE)	660	220,00	mensuelle	travaux d'installation d'équipements thermiques et de climatisation
Local (ancienne DDE)	58	232,00	annuelle	travaux d'installation électrique
15 logements : immeuble les templiers, groupes scolaires de Fontchristianne, des Artillauds, de la mi-chaussée, de Sainte Catherine (ancien), de Pont-de-Cervièrès, du Prorel (ancien), de Fortville, foyer Albert Bourges	fourchette comprise entre 41,82 et 124 (soit entre 3,7 et 1,2 le m <sup>2</sup> )	150,00	mensuelle	club de hockey sur glace

Certains locataires ont une activité artisanale ou commerciale. Les faibles loyers dont ils bénéficient pourraient donc s'apparenter à une aide économique déguisée qui serait dès lors irrégulière.

Les joueurs de l'équipe de hockey sur glace de Briançon (« Les diables rouges ») occupent également des appartements dont les loyers apparaissent très faibles au regard des prix du marché. Ils se situent en effet entre 2 et 4 € le m<sup>2</sup> alors que, d'après le site internet CLAMEUR (Connaître les Loyers et Analyser les Marchés sur les Espaces Urbains et Ruraux), le montant d'un loyer moyen pratiqué dans les villes des Hautes-Alpes s'élève à environ 8 € le m<sup>2</sup>.

Ces loyers ont été délibérément réduits pour soutenir le club des Diables Rouges, en difficulté financière. Alors que cette aide au club de hockey devait être « *momentanée dans une situation exceptionnelle* »<sup>6</sup>, elle a fait l'objet d'une reconduction pour la saison 2011-2012.

La commune pourrait donc améliorer la rentabilité de son parc locatif privé en commençant par mettre un terme aux aides illégales qu'elle accorde aux Diables rouges, sous forme de loyer minoré pour certains de ses joueurs, et par limiter sa subvention annuelle au financement des seules opérations d'intérêt général.

#### ▪ Les autres ressources

La dotation globale de fonctionnement (DGF) est restée pour sa part quasiment stable au cours de la période. La ville a recouvré en 2010 son éligibilité à une des composantes de la DGF, la dotation de solidarité urbaine (DSU), qu'elle avait perdue en 2009. Avec 399 € par habitant en 2010, la ville de Briançon bénéficie ainsi d'une DGF supérieure à la moyenne de la strate (236 €/habitant).

Enfin, si les produits des services et du domaine ont également été marqués par une relative stabilité, le poste regroupant les autres dotations, subventions et participations a subi une diminution importante (- 28 %)<sup>7</sup> que n'a pas compensée l'augmentation des autres recettes (+ 69 000 €).

<sup>6</sup> Extrait du procès-verbal du Conseil municipal du 24/09/2010.

<sup>7</sup> La diminution porte principalement sur la participation du groupement de collectivités (cpte 7475), passée de 0,36 M€ en 2007 et 2008 à 0,12 M€ en 2009 et 2010 après retraitement de la redevance de 1,4 M€ perçue en 2009 pour la mise à disposition de la centrale microcentrale électrique du Randon sur la période 2009-2021.

## 2-2-3 Les conditions de la formation de l'épargne

### ➤ L'excédent brut de fonctionnement

Sous l'effet direct de l'augmentation des produits de gestion et de la baisse importante des charges, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) a augmenté de plus de 44 % entre 2007 et 2010. La progression constatée en première période (+ 10 % en 2008 et 2009) s'est accentuée en 2010 (+ 18 %).

Le ratio EBF / recettes de fonctionnement est ainsi passé de 18 % en 2007 à près de 27 % en 2010, contre une moyenne de la strate à environ 15,7 % sur toute la période. D'un niveau déjà correct en début de période, l'EBF s'est donc hissé à un niveau très satisfaisant.

### *L'excédent brut de fonctionnement*

	2008	2009	2010	Var 2007/2010	
Produits de gestion	20 760 785	20 902 260	21 053 666	21 317 293	2,68 %
Charges de gestion	16 185 538	15 902 760	15 510 287	14 747 287	- 8,89 %
<b>Excédent brut de fonctionnement</b>	<b>4 575 247</b>	<b>4 999 500</b>	<b>5 543 378</b>	<b>6 570 006</b>	<b>43,60 %</b>
<b>EBF/ recettes de fonctionnement</b>	<b>18,17 %</b>	<b>22,36 %</b>	<b>22,25 %</b>	<b>26,85 %</b>	
Moyenne de la strate	15,70 %	15,41 %	15,79 %	15,79 %	

Source : CRC Delphi et retraitements- comparaisons ministère des finances

### ➤ L'épargne brute dégagée par la section de fonctionnement

L'épargne brute, ou capacité d'autofinancement (CAF) brute, s'obtient en déduisant de l'excédent brut de fonctionnement les charges financières et exceptionnelles et en lui ajoutant les produits du même type.

Son niveau permet de mesurer la capacité de la commune à couvrir le remboursement de la dette en capital, d'une part, et à dégager un autofinancement disponible (CAF nette) pour ses investissements, d'autre part.

### *La formation de l'autofinancement*

<i>en €</i>	2007	2008	2009	2010	Var 2007/2010
<b>Excédent brut de fonctionnement</b>	<b>4 575 247</b>	<b>4 999 500</b>	<b>5 543 378</b>	<b>6 570 006</b>	<b>43,60%</b>
Dotations aux Amortissements et aux Provisions	1 449 279	1 299 849	962 883	3 215 049	
<i>dont dotation aux provisions</i>	<i>463 000</i>	<i>350 000</i>		<i>2 000 000</i>	
Reprises sur Amortissements et Provisions	900	113 000	1 406 371		
Transfert de charges			2 910 000		
<b>Résultat courant non financier</b>	<b>3 126 868</b>	<b>3 812 652</b>	<b>8 896 867</b>	<b>3 354 957</b>	<b>7,29 %</b>
Produits financiers	400 050	356 796	255 845	255 834	
Charges financières					
Intérêts des emprunts	3 955 614	3 948 651	3 592 757	2 955 300	- 25,29 %
<b>Résultat courant financier</b>	<b>- 3 555 564</b>	<b>- 3 591 855</b>	<b>- 3 336 912</b>	<b>- 2 699 466</b>	
Produits exceptionnels	4 013 329	1 100 718	3 609 179	2 895 640	
<i>dont différences sur réalisations (cpte 776)</i>	<i>0</i>	<i>201 486</i>	<i>2 760 056</i>	<i>88 815</i>	
<i>dont cessions d'immobilisations (cpte 775)</i>	<i>3 897 770</i>	<i>678 384</i>	<i>715 964</i>	<i>618 258</i>	
Charges exceptionnelles	3 943 560	937 102	7 985 348	1 057 843	
<b>Résultat exceptionnel</b>	<b>69 770</b>	<b>163 616</b>	<b>- 4 376 169</b>	<b>1 837 797</b>	
<b>Résultat de fonctionnement</b>	<b>- 358 926</b>	<b>384 413</b>	<b>1 183 786</b>	<b>2 493 289</b>	
<b>Capacité d'autofinancement brute</b>	<b>1 065 301</b>	<b>1 517 814</b>	<b>708 240</b>	<b>5 641 061</b>	<b>429,53 %</b>
Amortissement du capital de la dette	2 393 899	1 719 795	3 158 753	5 292 314	121,08 %
<i>dont dette bancaire</i>	<i>1 550 612</i>	<i>1 607 913</i>	<i>1 728 568</i>	<i>2 059 396</i>	<i>32,81 %</i>
<b>Capacité d'autofinancement disponible</b>	<b>- 1 328 598</b>	<b>- 201 981</b>	<b>- 2 450 513</b>	<b>348 747</b>	

Source : CRC Delphi et retraitements

En 2007 et 2008, malgré un niveau d'excédent brut de fonctionnement satisfaisant et en augmentation, la CAF brute est restée faible, avec un taux d'épargne respectif de seulement 4,2 % et 6,8 %, contre plus de 12 % pour la moyenne de la strate. Elle se situait ainsi sous le seuil critique, communément admis, de 7 %.

La capacité d'épargne de la commune est en effet très lourdement grevée par la charge de la dette. En 2008, les intérêts des emprunts ont ainsi représenté 18 % des charges de fonctionnement (moyenne de la strate : 3,76 %) et 350 € par habitant (moyenne de la strate : 41 €/habitant).

En 2009, malgré la poursuite de la progression de l'excédent brut de fonctionnement et la baisse de 10 % des intérêts d'emprunt, la CAF brute se trouve divisée par deux en raison d'une reprise sur provision dans le cadre de l'indemnisation de la SAUR, suite à l'annulation du contrat de délégation de service public de l'eau et de l'assainissement.

Ainsi, jusqu'en 2009, l'épargne brute dégagée est insuffisante pour couvrir le remboursement en capital de la dette. La capacité de financement disponible est même très nettement négative en 2007 et 2009. Il convient cependant de préciser que figuraient parmi les « dettes assimilées », en 2007 la première partie du règlement à l'Etat du coût de l'acquisition du quartier militaire Colaud et, en 2009, une partie du règlement de l'achat des parkings de « l'Aigle Bleu ». La CAF nette du seul remboursement des emprunts bancaires reste toutefois négative.

En 2010, la CAF brute quadruple quasiment par rapport à celle de 2008. Outre l'accélération de l'amélioration des conditions de gestion (qui se matérialise au niveau de l'excédent brut de fonctionnement), cette augmentation résulte pour partie d'éléments conjoncturels. Les intérêts d'emprunt ont baissé de 18 % sous l'effet de la baisse des taux monétaires et la commune a reçu en produit exceptionnel une aide de l'Etat d'un montant de 2 M€ dans le cadre du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées (FSCT)<sup>8</sup>. Il convient de noter que cette recette de fonctionnement a été versée sans contrepartie immédiate en dépenses, ce qui accentue son caractère exceptionnel.

Sans cette aide exceptionnelle, la CAF brute demeurerait tout de même supérieure à la moyenne de la strate (16 % des produits de fonctionnement, contre 13 % en moyenne) et la CAF nette des seuls emprunts bancaires resterait positive, malgré une augmentation du montant de l'amortissement de la dette bancaire. Comme en 2009, le remboursement des dettes assimilées comprend le règlement d'une partie de l'acquisition du quartier Colaud ainsi que le solde du prix d'achat des parkings de « l'Aigle Bleu ».

## **2-3 L'investissement et son financement**

### **2-3-1 Les dépenses d'équipement**

De 2007 à 2009, en dépit de l'absence d'autofinancement, le volume annuel de dépenses d'équipement a oscillé entre 4 et 8 M€, soit un niveau supérieur à la moyenne de la strate. En 2007 et 2009 la commune de Briançon affichait même un niveau de dépenses deux fois plus important. Ces niveaux particulièrement élevés résultent notamment de l'acquisition du quartier Colaud en 2007 (2,1 M€) et du parking de « l'Aigle Bleu » en 2009 (4,195 M€).

---

<sup>8</sup> Circulaire n° 10C/B/09/24084/C du 12 novembre 2009 relative au fonds de soutien des communes touchées par le redéploiement territorial des armées.

### *Les dépenses d'équipement*

<i>En €</i>	2007	2008	2009	2010
Dépenses d'équipement	8 212 876	3 927 413	7 754 048	1 047 348
Dépense par habitant	693	331	654	88
Moyenne de la strate	348	320	309	309

Source : CRC Delphi

Si, en 2010, les dépenses d'équipement se sont limitées à 1 M€, il convient cependant de préciser que 6,2 M€ de dépenses ont été reportés, pour partie en raison de l'adoption définitive tardive du budget, suite à la saisine de la chambre régionale des comptes sur le budget primitif voté en déséquilibre (article L. 1612-5 du CGCT). Si l'on inclut ces dépenses restant à réaliser, les dépenses d'équipement atteignent en 2010 le niveau de 2009.

#### 2-3-2 Le financement de l'investissement

Le niveau du financement propre a varié de façon très importante au cours de la période, sous l'effet de l'évolution contrastée de ses différentes composantes.

Comme il a été exposé précédemment, la capacité d'autofinancement disponible est restée négative jusqu'en 2009, l'épargne brute de la section de fonctionnement étant absorbée par le remboursement en capital de la dette.

De 2007 à 2009, le financement disponible de la ville a subi une évolution erratique au gré des variations des recettes tirées du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) et des cessions.

Il était de 7,1 M€ en 2007, grâce à d'importantes cessions du patrimoine communal (3,9 M€ correspondant à la vente du bâtiment de la Schappe et de terrains municipaux), de seulement 2 M€ en 2008, puis 4,1 M€ en 2009, en raison, cette fois, du triplement des recettes du FCTVA et des subventions. La ville a en effet obtenu en 2009 une majoration de FCTVA en souscrivant au dispositif mis en place par l'Etat dans le cadre du plan de relance et a reçu du conseil général des Hautes-Alpes une subvention de 1,1 M€ destinée à financer l'achat des parkings de «l'Aigle Bleu».

#### *L'évolution du financement propre*

	2007	2008	2009	<i>2009 avant retraitement</i>	2010
<b>Capacité d'autofinancement disponible</b>	- 1 328 598	- 201 981	- 2 450 513	- 1 214 843	348 747
FCTVA et subventions (réel)	1 756 704	1 137 987	3 833 733	3 833 733	1 444 674
Subventions (ordre)	1 500 000				7 900
Prod. des cessions et remb. créances (réel)	308 094	300 000	313 780	313 780	1 482 099
Produit des cessions (ordre)	4 634 157	678 384	891 496	891 496	618 258
<i>dont produit des cessions d'immobilisations</i>	3 897 770	678 384	715 964	715 964	618 258
Variation de stocks (ordre)					
Autres recettes (réel)	226 982	107 613	192 638	192 638	80 606
Autres recettes (ordre)					
ICNE	- 401	- 384	85 564	85 564	- 17 997
<b>Financement propre disponible</b>	7 096 938	2 021 618	2 866 699	4 102 369	3 964 288

Source : CRC Delphi et retraitements

Jusqu'en 2009, ces ressources propres n'ont pas permis de couvrir la totalité des dépenses d'investissement. Ne pouvant recourir à l'emprunt, compte tenu de son niveau d'endettement, la commune a alors différé et/ou étalé sur plusieurs années le paiement de certains investissements. Le rachat à l'Etat du Quartier Colaud et du Fort du Randouillet pour 2,1 M€ en 2007 a ainsi donné lieu à un premier règlement de 0,7 M€ cette année- là, puis au versement de 0,3 M€, en 2010 seulement, le solde devant être réglé à raison de 0,3 M€ annuels les années suivantes. De même l'acquisition du parking de « l'Aigle Bleu » pour 4,195 M€ en 2009 a fait l'objet d'un premier règlement à hauteur de 1,3 M€ en 2009, suivi du versement du solde (2,853 M€) en 2010.

En 2007 et 2008, l'insuffisance des ressources disponibles a également conduit la commune à puiser de façon importante dans ses réserves pour financer ses investissements. Le fonds de roulement était ainsi tombé à 0,287 M€ à la fin de l'exercice 2008.

En 2009, la commune a reconstitué son fonds de roulement (+ 1,2 M€). Cependant, sans l'encaissement anticipé de la redevance sur 20 ans de la microcentrale électrique du Randon qui est venu indûment gonfler l'épargne brute, cette augmentation de réserves n'aurait pu être constatée.

Sur cet exercice, la commune a également eu recours à de nouveaux emprunts bancaires pour 3,7 M€, dérogeant ainsi, avec l'accord de l'Etat, à l'interdiction d'emprunter qui lui était imposée aux termes d'un protocole de 2002 (*cf. § 2-5 sur la dette*).

Le retour du restaurant d'altitude (Chalet de Pralong) dans le patrimoine de la ville pour un montant de 1,5 M€ a ainsi été financé par la reprise des emprunts en cours (0,8 M€) qui avaient été souscrits par le délégataire de la délégation de service public du domaine skiable.

La commune a en outre emprunté une somme de 2,9 M€ pour pouvoir couvrir, aux côtés d'une reprise sur provision de 1,4 M€, l'indemnité de 4,3 M€ due à la SAUR suite à l'annulation de la délégation de service public de l'eau et de l'assainissement.

Compte tenu des restes à réaliser, le résultat de clôture est cependant excédentaire de 2007 à 2009 (y compris dans le cadre du retraitement, même si, dans ce cas, l'excédent 2009 est minime).

En 2010, grâce au redressement de l'autofinancement, amplifié par l'aide de l'Etat, les ressources propres ont très largement financé les relativement faibles dépenses d'investissement réalisées, alimentant dès lors les réserves pour plus de 2,7 M€. Le fonds de roulement s'établissait ainsi à 4,5 M€ à la clôture de l'exercice (3 M€ avec les retraitements).

Cependant, compte tenu des restes à réaliser en investissement (7,3 M€ en dépenses et 2,2 M€ en recettes), le résultat de clôture, toutes sections confondues, a été déficitaire, pour la première fois au cours de la période, de 0,56 M€ (2,13 % des produits de fonctionnement). Le résultat ainsi constaté est certes meilleur que le résultat prévisionnel qui s'établissait à - 2 M€ au budget primitif. Cette amélioration résulte cependant uniquement des 2 M€ attribués par l'Etat. Sans cette aide exceptionnelle, le déficit aurait atteint 2,6 M€, soit plus de 10 % des produits de fonctionnement.

Il convient également de souligner que sans l'encaissement anticipé de la redevance de la microcentrale électrique et son imputation contestable sur le seul exercice 2009, le déficit de clôture 2010 se serait in fine établi à 2 M€ (8,13 % des produits).

## Le besoin de financement et l'équilibre comptable

En €	2007	2008	2009	2009 avant retraitement	2010
Dépenses totales d'inv. (hors emp.) (a)	10 268 538	3 985 095	10 717 611	10 717 611	1 297 923
Financement propre disponible (b)	7 096 938	2 021 618	2 866 699	4 102 369	3 964 288
<b>Besoin ou capa. de fint après rbst Dette (c)</b>	<b>3 171 600</b>	<b>1 963 477</b>	<b>7 850 912</b>	<b>6 615 242</b>	<b>- 2 666 365</b>

Emprunts nouveaux de l'année (d)	2 102 092	362 046	7 865 510	7 865 510	1 739
<i>dont engagements liés à acquisition</i>	<i>2 100 000</i>		<i>4 195 000</i>	<i>4 195 000</i>	
Besoin ou capa. de fint après rbst Dette (c)	3 171 600	1 963 477	7 850 912	6 615 242	- 2 666 365
<b>Variation du fonds de roulement</b>	<b>- 1 069 508</b>	<b>- 1 601 431</b>	<b>14 598</b>	<b>1 250 268</b>	<b>2 668 104</b>

### L'équilibre comptable après retraitements

Fonds de roulement au 1er Janvier	2 928 089	1 897 312	295 881	310 479
Variation du fonds de roulement	- 1 069 508	- 1 601 431	14 598	2 745 405
<b>Fonds de roulement au 31 Décembre</b>	<b>1 858 581</b>	<b>295 881</b>	<b>310 479</b>	<b>3 055 884</b>
Restes à réaliser en recettes d'investissement	803 813	1 627 232	823 451	2 246 390
Restes à réaliser en dépenses d'investissement	1 750 775	1 127 061	968 990	7 292 487
<b>Résultat après restes à réaliser</b>	<b>911 619</b>	<b>796 052</b>	<b>164 940</b>	<b>- 1 990 213</b>
<b>Résultat avant restes à réaliser / (RF + 110)</b>	<b>7,28 %</b>	<b>1,29 %</b>	<b>4,75 %</b>	<b>10,19 %</b>
<b>Résultat après restes à réaliser / (RF + 110)</b>	<b>3,65 %</b>	<b>3,54 %</b>	<b>0,66 %</b>	<b>- 8,13 %</b>

### L'équilibre comptable avant retraitements

	2007	2008	2009	2010
Fonds de roulement au 1er janvier	2 928 089	1 897 312	287 175	1 744 672
Variation du fonds de roulement	- 1 030 777	- 1 611 662	1 250 268	2 745 405
<b>Fonds de roulement au 31 Décembre</b>	<b>1 897 312</b>	<b>285 650</b>	<b>1 537 444</b>	<b>4 490 077</b>
Restes à réaliser en recettes d'investissement	803 813	1 627 232	823 451	2 246 390
Restes à réaliser en dépenses d'investissement	1 750 775	1 127 061	968 990	7 292 487
<b>Résultat après restes à réaliser</b>	<b>950 350</b>	<b>785 821</b>	<b>1 391 905</b>	<b>- 556 020</b>
<b>Résultat avant restes à réaliser / (RF + 110)</b>	<b>7,28 %</b>	<b>1,29 %</b>	<b>6,54 %</b>	<b>17,22 %</b>
<b>Résultat après restes à réaliser / (RF + 110)</b>	<b>3,65 %</b>	<b>3,54 %</b>	<b>5,92 %</b>	<b>- 2,13 %</b>

Source : CRC- Logiciel Delphi et retraitements

## 2-4 La trésorerie

La trésorerie dont dispose la commune pour faire face à ses échéances s'obtient en déduisant du fonds de roulement (FDR) le besoin en fonds de roulement (BFR).

Elle est très nettement positive tout au long de la période examinée avec un niveau supérieur à 2,3 M€, hormis en 2008. Elle reste néanmoins proche de 0,8 M€, grâce à un excédent de fonds de roulement (BFR < 0) qui caractérise toute la période jusqu'en 2009. Cet excédent est lié notamment au montant relativement élevé des dettes à l'égard des fournisseurs.

En 2010, alors que le BFR devient positif avec la diminution par deux des dettes fournisseurs, la trésorerie atteint près de 4 M€ sous l'effet de la multiplication par trois du fonds de roulement. Ce niveau particulièrement élevé de trésorerie est cependant à relativiser au vu du montant des dépenses d'investissement restant à réaliser sur cet exercice.



## 2-5 La dette

### 2-5-1 L'encours de la dette

L'interdiction faite à la ville de Briançon de souscrire tout nouvel emprunt, en application du protocole du 23 décembre 2002 signé entre la ville, l'ensemble des banques créancières et l'Etat, aurait dû se traduire par un mouvement clair de désendettement. En réalité ce mouvement s'est limité à une diminution de 2,3 M€ de l'encours entre 2007 et 2010. L'encours total de la dette se montait donc encore à 76,5 M€ fin 2010, dont 75,4 M€ de dette bancaire, soit 6 306 € par habitant contre une moyenne de la strate à 958 €. Cette persistance d'un encours élevé s'explique par la souscription des emprunts pour financer l'indemnité due à la SAUR et le retour du chalet de Pralong, ainsi que par la constitution de dettes non bancaires (1,1 M€ encore dus à l'Etat fin 2010 pour l'acquisition du quartier Colaud).

#### *L'encours de la dette*

<i>En €</i>	2007	2008	2009	2010	Var 2007/2010
Encours de dette au 31/12	78 827 274 <sup>1</sup>	77 109 526	81 816 283	76 526 197	- 2 301 077
<i>dont dette bancaire</i>	77 427 274	75 709 526	77 563 233	75 426 197	- 2 001 077
Variation de l'encours	-291 807	- 1 717 748	4 706 757	- 5 290 574	
<b>Variation dette bancaire</b>	<b>- 1 691 807</b>	<b>- 1 717 748</b>	<b>1 853 707</b>	<b>- 2 137 036</b>	

Dette totale/habitant	6 590	6 447	6 840	6 398
Dette bancaire / habitant	6 473	6 330	6 485	6 306
Moyenne strate	931	951	958	958

Source : comptes administratifs et retraitements CRC- Comparaisons ministère des finances

(1) : Retraitement de la dette liée à l'immobilisation du casino (10,4M€)

L'annuité de la dette a pour sa part diminué de 10 % entre 2007 et 2010 sous l'effet de la baisse des taux monétaires, mais elle reste à un niveau près de quatre fois plus élevé que celui de la moyenne de la strate (5,1 M€, soit 426 € par habitant, contre une moyenne à 121 €/habitant). En 2010, les intérêts représentent encore 60 % de l'annuité, compte tenu du profil d'extinction de la dette qui fait courir cette dernière jusqu'en 2033.

### 2-5-2 Les ratios d'endettement

Le ratio de désendettement (encours de la dette/ CAF), qui calcule le nombre d'années qu'il faudrait à la ville pour rembourser en totalité sa dette, si elle y consacrait l'intégralité de sa capacité d'autofinancement, est passé de 71,7 années en 2007 à 13,6 années en 2010. Cette très nette amélioration, qui est due au redressement de l'épargne brute, doit néanmoins être nuancée dans la mesure où, sans la capitalisation de la redevance de la microcentrale électrique, le ratio aurait été de 107 ans en 2009. De même en 2010, sans l'aide exceptionnelle de l'Etat, le ratio aurait atteint 21 ans, soit un niveau supérieur au seuil maximal généralement admis de 15 ans, qui correspond à la durée de vie moyenne des investissements que la dette finance.

Ce constat est confirmé par l'analyse du ratio qui compare le stock de dette (numérateur) aux recettes de fonctionnement (dénominateur). Le ratio demeure en effet supérieur à 300 % en 2010, contre une moyenne de la strate à 80 %.

### Les ratios d'endettement

	2007	2008	2009	2010
Ratio de désendettement (en années)	71,66	51,36	38,95	13,56
Ratio retraité (en années)			106,90	20,86

Encours/produits de fonctionnement	315,91 %	347,60 %	249,91 %	317,44 %
Moyenne de la strate	77,78 %	79,28 %	78,52 %	78,52 %

Source : Comptes administratifs et retraitements CRC- Comparaisons ministère des finances

Malgré le redressement récent de l'épargne, l'encours de la dette demeure donc disproportionné au regard des moyens de remboursement dont dispose la ville.

Elle présente en outre un degré de risque relativement élevé.

### 2-5-3 Les emprunts structurés souscrits par la ville

#### ▪ Chronologie de la restructuration de la dette de la commune :

Suite à une politique d'investissements massifs centrés sur la création d'une station de sports d'hiver et destinés à assurer à Briançon un développement économique qui, finalement, n'a pas été à la hauteur des sommes dépensées, la ville s'est trouvée confrontée, au début des années quatre-vingt-dix, à de graves difficultés financières liées à un lourd endettement.

Plusieurs protocoles furent alors signés entre la commune, l'Etat et l'ensemble des banques, visant notamment à reprofiler la dette et à différer le versement de 15 M€ d'intérêts (1993), à prendre en compte les conséquences de la liquidation de la SEM SEDHA dont la ville récupérait le passif et l'actif (1997), puis à reprofiler à nouveau la dette et à capitaliser environ 12 M€ d'intérêts différés (2002).

En décembre 2002, et en application du protocole qui venait d'être conclu, Dexia, principal prêteur de la commune, a restructuré les contrats d'emprunt en cours signés avec Briançon, sous la forme de 5 lignes de crédit en fixe ferme (5,95 %) ou en Euribor + 0,85 %.

Par jugement du tribunal administratif de Marseille du 16 mai 2006, confirmé par un arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 17 mars 2008, la délibération du 18 décembre 2002 approuvant le protocole de réaménagement des emprunts et autorisant son maire à la signer et à procéder aux opérations en découlant a été annulée au motif que l'information des conseillers municipaux avait été insuffisante en raison notamment de l'absence de mention du coût total du réaménagement envisagé des emprunts communaux. Toutefois, l'annulation de l'acte détachable du contrat n'emporte pas par elle-même la nullité dudit contrat : le protocole de 2002 n'ayant fait, lui-même, l'objet d'aucun recours à ce jour, il reste donc opposable aux parties signataires malgré l'annulation de la délibération qui l'a approuvé. Aussi, contrairement à ce que prétend Dexia, la chambre peut valablement procéder à un bilan du protocole conclu le 23 décembre 2002 pour cinq ans et s'achevant donc au 23 décembre 2007, et examiner à ce titre les contrats passés à la suite de ce protocole.

▪ **Des renégociations qui débouchent sur une situation critiquable en termes d'équilibre et de souplesse de gestion de l'encours**

Le protocole de 2002 avait pour objet de restructurer l'ensemble de la dette sur des bases homogènes pour l'ensemble des banquiers, en l'espèce un taux fixe ou un taux variable ou révisable avec des marges ne devant pas dépasser certaines limites. Or il n'existe plus aujourd'hui, dans l'encours de la commune auprès de Dexia, aucun prêt répondant à ces conditions strictement entendues.

De février 2003 à juillet 2008, huit renégociations sont en effet intervenues avec Dexia portant sur l'ensemble de la dette détenue auprès de cette banque. Au terme de ces renégociations successives, l'encours de la commune vis-à-vis de Dexia est presque intégralement composé de produits structurés pour un montant global de 44 622 491,06 €, soit 91,4 % d'un encours de 48 823 233,56 € qui représente lui-même environ la moitié de l'encours total de la ville.

La volonté de la commune de lisser les échéances de remboursement ne nécessitait pas un changement aussi général d'indexation qui a entraîné la ville dans une logique de renégociations répétées vers des produits de pente ou à barrière.

Par ailleurs, la souscription d'emprunts structurés a, par nature, pour effet de rigidifier l'encours alors que le protocole incitait la commune à se désendetter de manière anticipée. Il est en effet difficile de sortir d'un produit structuré, sauf généralement au prix du paiement d'une soule élevée ou de l'augmentation du risque et du paiement d'une nouvelle marge<sup>9</sup>.

La solution de passer au tout structuré apparaît en outre peu cohérente avec le souci d'équilibre des composantes de l'encours de la dette qui doit, par principe, toujours être recherché, surtout pour une commune très endettée comme Briançon qui aurait dû avant tout s'attacher à sécuriser son encours.

Or, même si les emprunts structurés souscrits par la ville de Briançon auprès de Dexia ne comptent pas toujours parmi les plus risqués du marché, leur poids dans l'encours (environ la moitié) et leur profil d'extinction (jusqu'en 2033, avec une part d'intérêts importante jusqu'en 2025), exposent la commune à un risque non négligeable.

▪ **Certains produits structurés exposent la commune à un risque de taux important**

La majeure partie des produits Dexia souscrits par Briançon désactive un taux fixe en fonction de l'évolution de l'inflation ou de l'Euribor.

Ces produits ont pour inconvénient majeur de faire courir un risque de taux sans possibilité de profiter des baisses. Le solde de l'encours structuré avec Dexia est composé de produits dits de pente qui jouent sur l'évolution de la courbe des taux avec un multiplicateur important (ici 5) qui augmente leur caractère déjà intrinsèquement risqué.

Les renégociations ayant abouti à cet encours presque totalement structuré appellent plusieurs observations.

---

<sup>9</sup> Rapport public de la Cour des comptes sur la gestion de la dette publique locale, juillet 2011.

Il convient plus particulièrement de s'interroger sur les motivations qui ont conduit la commune à mettre fin en 2003 et 2004 à trois contrats en Euribor + 0,85 % en leur substituant des taux fixes, désactivés au profit d'un Euribor, lorsque ce dernier passe au-dessus d'un seuil prédéfini. Ce type d'indexation s'analyse comme un Euribor à plancher (plancher égal au taux fixe retenu dans la formule d'indexation), qui expose toujours la commune, comme avec l'Euribor et sans rien lui faire gagner, au risque de hausse des taux en cas de franchissement de la barrière mais qui la prive, en revanche, des évolutions à la baisse des taux. En outre, le plancher fixé était deux fois supérieur au niveau de l'Euribor de l'époque (les planchers variaient selon les contrats entre 5 et 6 %, alors que l'Euribor 3 mois se situait à 2,5 % fin 2004).

Une renégociation opérée en mai 2006 pose également problème en termes d'appréhension des risques qu'elle induisait. Les arguments écrits avancés à cette époque par Dexia pour renégocier les contrats d'emprunt n° MON 224652 et MON 207913 (tous deux en fixe à barrière sur Euribor<sup>10</sup>) en produits de pente (contrats n° MPH 984001 et MPH 984003) étaient ainsi, entre autres, les suivants :

«Les avantages :

- *Absence de risque additif (au regard de l'analyse des courbes passées)*
- *Plus de sécurité : le produit de refinancement en trois phases avec deux phases taux fixe classique permet de limiter la part structurée à la différence du produit actuel où la partie structurée est sur la durée totale (27 années)».*

Ces arguments sont surprenants. Il peut en effet difficilement être affirmé, comme le fait pourtant Dexia, qu'un produit de pente à multiplicateur, même avec une durée en partie en fixe, est moins risqué qu'un produit à taux fixe à barrière sur Euribor. En outre, en usant d'un tel argument, Dexia admet paradoxalement la nocivité des produits structurés à barrière sur Euribor qu'elle avait pourtant elle-même proposés avec succès à la commune en février 2003 et septembre 2004.

Ces informations ont donc pu être trompeuses pour la ville de Briançon, d'autant que, comme l'a indiqué M. Bayrou en cours d'instruction, « *les différentes renégociations intervenues à partir de 2003 ont été conduites par le directeur général des services de l'époque, (...) lui-même en détachement de Dexia auprès de la ville de Briançon* ».

#### ▪ Une opération financièrement peu judicieuse pour les intérêts de la commune

Une autre opération de renégociation apparaît manifestement contraire aux intérêts de la commune, ce qui est particulièrement rare car, en règle générale, le risque supplémentaire pris lors d'une renégociation d'un produit structuré est partiellement compensé par un avantage plus ou moins important, mais relativement certain.

En juillet 2008, Dexia a ainsi écrit à la commune pour lui indiquer que la courbe des taux risquait de faire évoluer défavorablement le taux d'un des produits de pente que possédait la commune depuis mai 2006 et pour lui proposer une renégociation que la commune a acceptée. Cette renégociation lui a fait échanger :

---

<sup>10</sup> Le taux fixe est désactivé au profit d'un Euribor lorsque ce dernier passe au-dessus d'un seuil prédéfini

Contrat n° MPH 984003 (12 156 986 €) :

- première période de juin 2006 jusqu'au 1/09/2007 : 4,39 %
- deuxième période de 20 ans :
  - si CMS 20- CMS 2 > ou égal à 0,20 % : 4,39 %
  - si CMS 20 – CMS 2 < à 0,20 % : 5,39 % - 5\* (CMS 20- CMS 2)
- troisième période de 5,25 ans : 4,39 %

contre :

Contrat MPH 261698 (11 683 961 €) :

- première période d'août 2008 jusqu'en septembre 2009 : 4,39 %
- deuxième période de 23,25 ans :
  - si CMS 20 - CMS 2 > ou égal à 0,20 % : 4,57 %
  - si CMS 20- CMS 2 < 0,20 % : 5,57 % - 5\* (CMS 20- CMS 2)

Or, ce nouveau produit était à coup sûr perdant pour la commune puisqu'en échange d'un petit gain grâce au retour à un taux fixe garanti sur 2008 et une partie de 2009, la commune perdait le bénéfice du fixe sur les 5 dernières années et, sur la période d'application du CMS, elle était assurée de payer plus cher que l'ancien produit puisque le taux de 4,39 % passait à 4,57 % et le taux de 5,39 % à 5,57 %.

Interrogée en cours d'instruction sur les raisons pour lesquelles elle avait proposé à la commune une option aussi défavorable aux intérêts de Briançon, la banque n'a pas répondu sur ce point précis.

L'attitude de la banque Dexia apparaît donc particulièrement critiquable. Partie aux protocoles de gestion de sa dette, elle était en effet parfaitement informée de la situation financière difficile de Briançon et aurait donc dû l'inciter à sécuriser son encours, plutôt que de lui proposer de prendre de nouveaux risques.

## **2-6 Le risque financier lié au casino**

### **2-6-1 Le contentieux en cours**

Par arrêt du 26 mars 2007, la cour administrative de Marseille a annulé la délibération du 24 juillet 2001 approuvant l'attribution de l'exploitation d'un casino municipal à la société d'exploitation du casino de Briançon, filiale du groupe Barrière devenue par la suite Société d'Expansion Touristique de Briançon (SETB), et a enjoint à la commune de Briançon de saisir le cas échéant le juge du contrat afin que celui-ci constate la nullité de la délégation passée le 21 février 2002 « *si elle ne peut obtenir de la Société d'Exploitation du Casino de Briançon un accord par lequel les cocontractants renoncent à se prévaloir de l'existence et des clauses de la convention litigieuse* ».

A la suite de cet arrêt, la commune et la SETB ont passé le 26 octobre 2007 un protocole d'accord de résolution amiable du contrat de délégation du service public (DSP) du casino municipal ainsi qu'une convention de gestion provisoire du casino dans l'attente de la passation d'une nouvelle DSP. Toutefois, par jugement du tribunal administratif de Marseille du 21 mai 2008, la délibération du 9 octobre 2007 approuvant le protocole d'accord et la délégation de service public provisoire a été annulée et il a été enjoint à la commune de saisir le juge du contrat pour constater sa nullité « *à défaut d'obtenir de la Société d'exploitation du casino de Briançon un accord sur la résolution du protocole litigieux dans le délai de 3 mois* ». La commune et la SETB ont alors passé un nouveau protocole d'accord le 9 septembre 2008, avec effet au 1<sup>er</sup> novembre 2007 ; ce protocole prévoit notamment que la commune indemniserait la SETB à hauteur de 9 330 000 €, somme majorée de la TVA à reverser, selon des modalités de calcul jointes.

A la suite de l'échec des démarches entreprises pour faire appliquer le protocole et en l'absence de règlement de l'indemnité par la commune, la SETB a saisi la chambre le 26 mai 2010, en application de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales. La chambre a rendu le 6 juillet 2010 un avis n° 2010-0320, dans lequel elle déclare la dépense non obligatoire au motif qu'elle n'est ni certaine, ni exigible, qu'elle n'est pas liquide, et qu'elle apparaît en outre sérieusement contestée. La SETB a attaqué cet avis devant le tribunal administratif de Marseille qui a annulé l'avis de la chambre, par jugement du 2 octobre 2012.

## 2-6-2 Un risque financier important

Si la chambre a déclaré non obligatoire la dépense correspondant aux indemnités dues par la ville de Briançon à la SETB dans le cadre du protocole de 2008, elle a cependant également demandé à la commune de mieux prendre en compte financièrement le risque lié à l'existence de ce protocole et d'amplifier à cette fin la démarche de provisionnement qu'elle avait engagée avec la constitution d'une provision d'1 M€ au budget primitif 2010, en la portant à un montant plus significatif de 2 M€ pendant trois ans.

Cette provision a bien été constituée en 2010 et en 2011. Il convient cependant de rappeler qu'il s'agit d'une provision budgétaire puisque c'est l'option générale qui a été retenue en matière de provisions par la commune et qu'elle ne peut en changer pendant le mandat. Ce mode de provision engendre certes des recettes d'investissement, mais ne constitue pas des mises en réserves au bilan, contrairement aux provisions semi-budgétaires.

Le règlement d'une éventuelle indemnité à la SETB risque par conséquent de placer la commune, malgré ces provisions, dans une situation très voisine de celle à laquelle elle a été confrontée lorsqu'elle a dû indemniser la SAUR en 2009. Dans cette affaire, la ville avait en effet dû emprunter, de façon tout à fait dérogatoire, pour pouvoir indemniser la société délégataire du service public de l'eau et de l'assainissement, en application du jugement du tribunal administratif.

C'est donc un risque financier potentiellement lourd qui pèse sur la situation financière déjà préoccupante de la commune. L'enjeu financier de cette affaire appelle plusieurs observations.

- **L'évaluation du montant de l'indemnité décidée dans le cadre du protocole d'accord de 2008 et fondée sur l'expertise du cabinet Financial Audit apparaît insuffisante et imprécise**

Dans le cadre de la résolution amiable du contrat de délégation de service public, le groupe Barrière demandait initialement une indemnité de 11,9 M€ dont 6,4 M€ au titre de la valeur nette comptable des immobilisations (VNC) et 5,5 M€ au titre des pertes d'exploitation. Par délibération du 4 mai 2007, la ville de Briançon avait alors confié au cabinet Financial Audit « une mission d'audit des sommes à devoir par la ville de Briançon au Casino Lucien Barrière ». Dans son rapport remis en juillet 2007, l'expert mandaté par la commune concluait à une indemnité totale ramenée à 9,33 M€ (hors TVA) suite au retraitement des économies fiscales engendrées par l'imputation du déficit d'exploitation du casino de Briançon au niveau des comptes du Groupe Barrière et à l'exclusion des dotations aux amortissements déjà pris en compte dans les valeurs nettes comptables des immobilisations. Cette évaluation fut retenue comme valeur d'indemnisation dans le 1<sup>er</sup> protocole signé entre la ville et la SETB le 26 octobre 2007.

Le 21 mai 2008, le tribunal administratif annulait cependant la délibération du conseil municipal du 9 octobre 2007 portant approbation de ce protocole au regard du caractère injustifié de la procédure d'urgence et de l'information insuffisante du conseil municipal. Le jugement mettait directement en cause le contenu même du rapport de Financial Audit : « *Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la note de synthèse qui accompagne le projet de délibération reprend pour 9,33 M€ le montant des conclusions du rapport du commissaire aux comptes chargé par la commune de procéder à l'évaluation de la valeur d'indemnisation de résolution du contrat de concession ; que le rapport du commissaire aux comptes n'apporte aucune explication sur l'origine du déficit d'exploitation de la concession qui s'élève à 4,68 M€ ; qu'il ne fait notamment aucun rapprochement avec le bilan pluriannuel prévisionnel d'exploitation ; que le rapport n'apporte pas davantage d'explications sur des points aussi techniques que les réductions de capitaux par incorporation de réserves ; que le commissaire aux comptes ne discute pas la valeur résiduelle comptable des immobilisations, se bornant à indiquer l'accord des parties sur leur montant, alors même que la Cour administrative d'appel de Marseille avait soulevé le problème de la valorisation comptable des actifs dans son arrêt du 26 mars 2007 ; que, dès lors, la note de synthèse soumise aux conseillers municipaux, qui ne comble pas les lacunes du rapport d'expertise, traduit imparfaitement la complexité de la situation comptable actuelle de la concession (...)* ».

Suite à cette annulation, et eu égard à sa motivation, la commune a donc commandé un second rapport à l'expert qui l'a produit en juillet 2008. Ce second rapport ne répond cependant pas aux critiques formulées par le juge administratif à propos du premier rapport.

#### ➤ Les faiblesses du premier rapport d'expertise de 2007

Le cabinet Financial Audit a fait valoir en réponse aux observations provisoires de la chambre que sa mission initiale était limitée à l'analyse comptable des principaux chefs de préjudice réclamés par la SETB, à savoir la valeur nette comptable du bâtiment et des équipements et les pertes cumulées au 31 octobre 2006 puis au 31 octobre 2007. La chambre constate toutefois que la délibération du 4 mai 2007 qui missionne l'expert indique qu'il s'agit d'estimer « *avec justesse et pertinence, tant dans leur principe que dans leur montant* » les sommes prises en charge par la commune. Si la définition des besoins de la commune était certes imprécise en l'absence de cahier des charges, la mission confiée à un expert-comptable dans le cadre d'un différend découlant de la résiliation anticipée d'une délégation de service public consistait donc clairement et assez classiquement à déterminer le niveau et la nature de l'indemnisation versée au délégataire conformément aux règles jurisprudentielles applicables en la matière.

*Sur la valeur nette comptable du bâtiment et des équipements*, le cabinet Financial Audit a fait état auprès de la chambre de ses diligences qui ont consisté essentiellement à se faire communiquer le fichier d'immobilisations de la société et à calculer les dotations aux amortissements pour l'exercice 2007, le fichier ayant été arrêté par la SETB au 31 octobre 2006. Ainsi, le poste des immobilisations a été diminué de 600 000 € correspondant à l'annuité d'amortissement omise.

La chambre constate toutefois que cette opération de retraitement comptable est fort limitée car elle ne concerne que le montant global de la valeur nette comptable des immobilisations et non le principe même de l'indemnisation apprécié pour chaque actif. Pour procéder à une évaluation correcte l'expert aurait donc dû préalablement établir la liste des biens de retour ou de reprise qui devaient d'ailleurs faire l'objet d'un procès-verbal prévu par l'article 2 du protocole. Cette détermination des équipements indispensables ou utiles pour la concession de service public n'avait déjà pas été faite lors de sa passation en 2002. Or, le fichier d'immobilisations ne permet pas de distinguer clairement parmi les meubles, les biens de retour, les biens de reprise et les biens propres devant rester au délégataire. L'absence d'analyse de l'expert sur ce point est confirmée par son rapport qui indique : « *Nous avons donc circonscrit nos contrôles de cohérences au retraitement éventuel des pertes cumulées (...)* ». La chambre constate en outre qu'un procès-verbal de remise des biens a été dressé le 7 octobre 2008, démontrant ainsi que l'établissement d'une telle liste était réalisable.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la SETB part, de son côté, du principe que l'ensemble des biens meubles et immeubles du casino répondent nécessairement au critère d'utilité des dépenses d'investissement car ils étaient prévus par le cahier des charges de la concession de service public : toutefois, l'article 8 de ce cahier des charges qu'elle cite ne définit qu'un programme très sommaire sur les locaux prévus. Si l'article 9 prévoit que l'avant-projet détaillé du projet de casino est soumis pour approbation à la collectivité, la SETB ne soutient pas qu'une telle délibération a été prise. En tout état de cause, seul le caractère utile de la construction du bâtiment pour l'exploitation du casino est concerné par cette démonstration et non celui des équipements qui le meublent. Or, la chambre rappelle que l'incertitude pèse uniquement sur ces biens meubles, comme cela vient d'être démontré.

*Sur les pertes cumulées au 31 octobre 2006 puis au 31 octobre 2007*, le cabinet Financial Audit a fait valoir auprès de la chambre qu'il avait obtenu une réduction significative des prétentions de la SETB en déduisant l'avantage fiscal pour le groupe Barrière découlant des pertes de sa filiale de Briançon et en enlevant une créance de la commune sur la société SETB concernant des prélèvements pour dépenses d'intérêt public. Mais pour autant l'expert ne met en avant aucune recherche en vue d'évaluer le montant global et la nature des pertes ; or la jurisprudence estime que le déficit d'exploitation indemnifiable dans le cadre d'une délégation de service public doit avoir été effectivement nécessaire, dans le cadre d'une gestion normale, à la bonne exécution du service (CE 16 novembre 2005 Auguste et commune de Nogent-sur-Marne). La corrélation des pertes d'exploitation avec le plan pluriannuel de financement produit lors de la passation peut être un bon indicateur comme l'a relevé le tribunal administratif de Marseille. Il convenait donc bien de vérifier l'un après l'autre les charges et produits d'exploitation. Le cabinet Financial Audit soutient certes qu'il a reçu toute la « documentation utile » pour ce faire mais celle produite en annexe de son rapport ne concerne que les relations entre la filiale SETB et le groupe Barrière.

Ce premier rapport était donc effectivement insuffisant pour déterminer précisément l'indemnisation consécutive à la résolution amiable de la délégation de service publique.

➤ Le rapport complémentaire de 2008 présente les mêmes insuffisances

Le second rapport d'expertise produit en juillet 2008 était censé répondre aux griefs du jugement du tribunal administratif de Marseille du 21 mai 2008. En réalité il ne le fait pas. Le cabinet Financial Audit y voit davantage l'occasion de commenter son premier rapport pour une meilleure information des conseillers municipaux, qu'une opportunité de l'approfondir. Pourtant, le juge administratif, en retenant l'insuffisance d'information des conseillers municipaux, critiquait clairement l'insuffisance du rapport lui-même au regard de son objectif.



Le cabinet Financial Audit a cependant répondu à la chambre qu'il avait procédé à une analyse des *charges et produits d'exploitation* au regard notamment du prévisionnel : il avait constaté ainsi que les machines à sous avaient apporté moins de chiffre d'affaires que prévu alors que les gains issus des jeux traditionnels et des activités annexes (restauration, bar et spectacles) étaient plus conformes aux prévisions. Le rapport révélait également que la SETB avait enregistré des pertes d'exploitation dès son premier exercice comptable 1999-2000. La chambre constate cependant que l'expert s'abstenait sur ce point de relever que la SETB n'était alors pas concessionnaire du casino ce qui n'était pas neutre puisque les frais exposés avant la passation le 21 février 2002 ne sauraient être retenus comme pertes indemnisables.

A propos des charges, le cabinet Financial Audit affirmait que le niveau de personnel était conforme au ratio des autres casinos de jeux mais sans communiquer celui-ci. Sur les charges à caractère général, il se contentait d'indiquer : « *notre mission ne consistait pas à un audit des états comptables, la cabinet de commissariat aux comptes de la société SETB n'a pas relevé dans ses rapports généraux de certification d'anomalies ou de charges non rattachées à l'exploitation attendue d'un casinotier.* » s'émancipant ainsi d'une de ses missions concernant une rubrique pour laquelle il aurait pu éventuellement relever des dépenses non exposées dans l'intérêt du service public délégué.

En outre, l'expert en est resté, dans son second rapport, au déficit d'exploitation prévisionnel fourni par la SETB début 2007 et n'a pas cherché à évaluer le déficit réel alors que l'information était accessible, l'exercice étant cette fois clos. La SETB indique dans sa réponse que son déficit réel pour 2007 a été supérieur au déficit prévisionnel et qu'elle a en outre consenti à des retraitements fiscaux qu'elle n'était pas tenue d'accepter. La chambre maintient cependant qu'il appartenait à la SETB dans le cadre d'une procédure d'indemnisation amiable qu'elle avait acceptée, d'apporter en temps opportun tout justificatif à l'appui de sa demande d'indemnisation lors de la résolution ou constat de nullité de la convention (CE 19 décembre 2007 société Sogeparc-CGJ) ; dès lors en ne communiquant pas à l'expert ses états comptables 2007 comme celui-ci indique le lui avoir demandé par lettre du 26 juin 2008, et quand bien même la liasse fiscale aurait été disponible au greffe du tribunal de commerce, la SETB s'est sciemment exposée au risque de contestation de ces montants par la commune et a ainsi contribué à alimenter l'incertitude sur le niveau exact de l'indemnisation auquel elle avait droit.

Le second rapport a donc maintenu à l'identique (9,33 M€) la valeur d'indemnisation de la SETB telle que retenue dans le premier rapport. Cette deuxième étude sans réelle valeur ajoutée a néanmoins été facturée, comme la précédente, environ 18 000 € à la ville de Briançon, selon les pièces comptables détenues par la chambre.

Malgré son manque de précision persistant, c'est pourtant sur la base de ce second rapport qu'a été signé le 9 septembre 2008 le second protocole d'accord entre la ville et la SETB qui est aujourd'hui source du litige entre les deux parties.

- **Les conditions de lancement fin 2008 de la nouvelle procédure de délégation de l'exploitation du casino confirment les incertitudes pesant sur l'indemnisation de la SETB**

La commune a lancé fin 2008 une nouvelle procédure de passation de la délégation de service public concernant l'exploitation de son casino municipal. L'avis d'appel à concurrence pour la convention d'exploitation du casino du 19 décembre 2008 précise que « *conformément aux dispositions de l'article L. 1411-2 du CGCT, un droit d'entrée sera exigé. Il est aujourd'hui évalué à 9,3 M€* ». Dans sa réponse à la chambre du 28 septembre 2011, l'expert indique lui-même que son expertise devait aussi servir à déterminer le montant du droit d'entrée de la prochaine DSP. Cette identité parfaite entre le montant du droit d'entrée qu'il était prévu de demander au futur concessionnaire et le montant de l'indemnité consentie à l'ancien montre que la commune a visiblement cru pouvoir solder ainsi sa dette à l'égard de la SETB et ne l'a pas incitée à négocier au mieux de ses intérêts et au plus près de la réalité une indemnité qu'elle considérait par avance, et fort imprudemment, comme remboursée.

La SETB récuse pour sa part, dans sa réponse, l'hypothèse selon laquelle la commune de Briançon pensait réaliser « une opération blanche » en imposant un droit d'entrée du même montant dans le cadre de la prochaine délégation de service public ; c'est pourtant l'opinion qui s'est exprimée lors de la séance du conseil municipal du 22 juillet 2008 au cours de laquelle il a été décidé d'approuver le nouveau protocole avec la SETB : un conseiller municipal a ainsi déclaré : « *nous avons eu l'engagement ferme, et nous veillerons à ce qu'il soit respecté, que les contribuables briançonnais ne supporteraient pas le coût de la dette du casino, cette nouvelle délégation de service public devant intégrer une opération blanche pour Briançon* ».

Ce scénario d'une compensation de l'indemnité due à l'ancien délégataire par un droit d'entrée de même montant a débouché sur un échec pour la ville. En effet, le seul candidat à cette nouvelle convention, le groupe Barrière, a retiré fin 2009 la candidature qu'il avait déposée, au motif que sa société, compte tenu de la « *situation très critique à l'heure actuelle* » ne pouvait assumer ce droit d'entrée.

Une nouvelle convention provisoire a alors été signée dans l'attente du lancement d'une nouvelle concession au printemps 2010 avec un nouveau cahier des charges. Le groupe Barrière a, de nouveau, été le seul candidat à cette délégation de service public, ce qui l'a mis en situation de pouvoir refuser le paiement de tout droit d'entrée et d'obtenir des conditions financières d'exploitation beaucoup plus favorables.

- **De nouvelles conditions beaucoup moins favorables pour la commune que celles de la précédente délégation.**

Le 15 septembre 2010 un nouveau contrat de délégation de service public d'une durée de 20 ans a donc été signé avec le groupe Barrière, seul candidat. Ce contrat ne prévoit pas de droit d'entrée. En outre, alors que le prélèvement sur le produit des jeux au profit de la commune était dans la première convention de 10 % jusqu'à 7 337 000 €, puis de 15 % au-delà, les taux sont désormais très sensiblement réduits et sont mêmes divisés par cinq jusqu'à 3,5 M€ de produits<sup>11</sup>.

<sup>11</sup>

2 %	jusqu'à 3 500 000 € inclus
4 %	de 3 500 000 € à 4 000 000 € inclus
6 %	de 4 000 000 € à 4 600 000 €
8 %	de 4 600 000 € à 5 000 000 €
12 %	de 5 000 000 € à 7 000 000 €
15 %	au-delà de 7 000 000 € <sup>11</sup>

En outre, la redevance versée par la SETB au titre de l'occupation du domaine public est de 50 000 € annuels, contre 360 000 € dans les conventions provisoires de 2007 et 2009. La SETB estime pour sa part que cette révision des conditions d'exploitation du casino s'explique par le contexte économique peu favorable au secteur des casinos et par la persistance de déficits d'exploitation du casino de Briançon.

La gestion globale de ce dossier a donc été très défavorable aux intérêts de la ville qui se voit réclamer par la SETB une somme particulièrement élevée au regard de ses capacités financières, sans pouvoir compter en contrepartie sur l'encaissement d'un droit d'entrée. Pour conserver un casino sur son territoire, la ville a en outre dû revoir sérieusement à la baisse ses prétentions financières en termes de redevances.

### **CONCLUSION SUR L'ANALYSE FINANCIERE**

S'il convient de remarquer les efforts réalisés depuis 2007, et accentués en 2010, en matière de réduction des charges de gestion, le budget et les finances de la ville de Briançon sont toujours lourdement handicapés par la dette communale.

Outre la poursuite de l'amélioration des conditions de gestion, le retour à une capacité d'autofinancement disponible positive en 2010 tient aussi pour beaucoup à la baisse des taux d'intérêts sur les marchés et à l'aide exceptionnelle versée par l'Etat, dont il faut souligner le caractère conjoncturel.

La situation financière globale reste dégradée et très préoccupante avec un encours de dette au-delà du seuil de surendettement communément admis et des perspectives qui doivent inciter à la prudence.

Un programme d'investissements très important a en effet été lancé en 2009 dans le cadre du contrat de redynamisation des sites de défense (CRSD)<sup>12</sup> qui, s'agissant de Briançon, portait sur des réalisations à hauteur de 11 M€ sur trois ans, dont 3,4 M€ financés par la commune. Ce contrat a toutefois fait l'objet de deux avenants, le dernier en date de mars 2012 prorogeant la durée du contrat de deux ans et modifiant le programme pour un total de 7,5 M€ dont 2,5 M€ financés par la commune. Les incidences budgétaires de ce programme se feront donc ressentir jusqu'en 2014. La commune de Briançon devra alors être en mesure de dégager un autofinancement supplémentaire tout en assurant l'équilibre budgétaire global. Par ailleurs, certaines actions de ce contrat, comme par exemple la construction d'un espace muséographique, auront un impact en fonctionnement qui n'a pas encore été évalué mais dont la ville de Briançon devra également tenir compte.

Enfin, la commune demeure exposée au risque lié à la signature d'un protocole particulièrement mal négocié avec la société qui exploite en son nom le casino.

<sup>12</sup> Contrat signé le 2 juillet 2009 entre la ville de Briançon, l'Etat, le département des Hautes-Alpes, le Conseil régional ainsi que la communauté de communes de Briançon et les communes de Névache et Aiguilles, également concernées par le redéploiement territorial des armées. Les opérations prévues au CRSD doivent être réalisées dans un délai de 3 ans à compter de sa signature, soit juillet 2012, reconductible jusqu'en juillet 2014.

### 3 - LA GESTION DU PATRIMOINE

La gestion du patrimoine présente pour la ville de Briançon un enjeu budgétaire et économique important. Alors qu'elle est très lourdement endettée, la commune s'est en effet fixé pour objectif d'optimiser les ressources qu'elle peut tirer de cessions d'actifs. La richesse du patrimoine historique de Briançon constitue par ailleurs un facteur d'attractivité sur lequel la ville, affectée par le redéploiement territorial des armées, entend notamment se fonder pour accélérer son développement économique.

#### 3-1 **Le respect des règles et des procédures de gestion du patrimoine**

L'examen des procédures liées à la gestion du patrimoine par la commune de Briançon a montré que l'état de l'actif et le bilan ne donnaient pas une image totalement fidèle du patrimoine et que les obligations réglementaires en matière de cessions d'actifs n'étaient pas toujours respectées.

##### 3-1-1 **L'image fidèle des immobilisations à travers l'état de l'actif et le bilan**

###### ➤ Le caractère perfectible de l'ajustement entre l'état de l'actif et l'inventaire

L'instruction comptable M. 14 prévoit que l'évaluation du patrimoine d'une collectivité nécessite un inventaire des biens réalisé par l'ordonnateur et un état de l'actif établi par le comptable.

L'examen de l'état de l'actif au 31 décembre 2009 montre que certains biens ne sont pas numérotés. Les corrections nécessaires à la mise à jour de cet état ont cependant été transmises par l'ordonnateur en cours d'instruction.

La direction du patrimoine et des archives de la ville a fourni, de son côté, une liste qui classe le patrimoine en plusieurs catégories : militaire, religieux, judiciaire, urbain et commémoratif. Certains biens mobiliers du patrimoine urbain qui figurent sur cette liste, tels que les tableaux de l'ancien hôtel de ville, n'apparaissent cependant pas à l'état de l'actif (compte 2168 – œuvres d'art).

De plus, le fichier de liaison de l'inventaire «INDIGO INVENTAIRE» entre l'ordonnateur et le comptable n'est pas utilisé. Ce fichier, dont l'objet est l'enregistrement et le suivi des immobilisations de la collectivité sous un numéro d'inventaire, permet pourtant de produire en cohérence l'inventaire et l'état de l'actif. La comptable a indiqué que les différentes tentatives faites avec l'ordonnateur pour son utilisation n'avaient pu aboutir en raison de problèmes techniques et informatiques. La tenue de l'actif et sa mise à jour ont été assurées jusqu'au 31 décembre 2010 sur un programme distinct de la comptabilité, tenu sous ACCESS. Les informations de cessions et d'acquisitions sont transmises seulement en fin d'année au vu des titres de recettes et mandats de sortie d'actif, ainsi que des mandats de paiement comptabilisés tout au long de l'année. Aucune fiche de liaison n'existe.

#### **Recommandation n° 2 :**

**La chambre recommande à la commune de s'assurer, en liaison avec le comptable, de la mise à jour régulière des immobilisations qu'elle détient afin de fiabiliser les données relatives à son patrimoine.**

➤ Des immobilisations qui n'ont pas été retranscrites au bilan

Dans les années quatre-vingt, la commune a concédé à la Société d'Équipement des Hautes-Alpes (SEDHA) la réalisation de plusieurs opérations dans différentes zones d'aménagement concerté (ZAC Chazal, Chancel, Durance, du Cros, des Cailles, Fontenil). A la suite de l'échec de certaines opérations, la SEDHA a été liquidée. La commune est alors devenue en 1998 propriétaire des terrains et d'un immeuble appartenant à la SEDHA, en contrepartie de la reprise de son passif pour un montant de 42 MF (6 402 859 €). L'acte de rétrocession des 27 et 29 septembre 1999 a validé le transfert de propriété des parcelles concernées<sup>13</sup>.

Un courrier du comptable en date du 27 mars 2001 indique cependant qu'aucun terrain n'a été imputé en immobilisations (compte de classe 2) lors de l'intégration des comptes de la société.

Par ailleurs il apparaît que le compte 1021 a été utilisé de façon inadéquate. Il a en effet été débité au moment des opérations de rétrocessions à la commune par le crédit du compte 1641 pour 6 402 859 €. Or l'instruction comptable prévoit que ce compte a vocation à être crédité. Au crédit de ce compte est normalement inscrite la valeur des biens reçus par la collectivité à titre de dotation avec pour contrepartie comptable le débit du compte de la classe intéressée. Dans le cas présent, le compte de la classe 2 aurait dû être débité.

L'ordonnateur n'a pu expliquer ni retrouver aucun document dans les archives explicitant le choix de cette écriture comptable inadéquate.

Il en résulte que les comptes d'immobilisations ne sont pas fiables. Cette anomalie se répercute sur les cessions ultérieures de ces biens par la commune. Le calcul des plus ou moins-values de cession est alors erroné<sup>14</sup>, les valeurs nettes comptables de tous les terrains appartenant à la SEDHA lors de sa liquidation ayant été comptabilisées pour un montant nul<sup>15</sup> (cf. §3-2 sur les recettes de cessions).

---

<sup>13</sup> Il s'agit : - des parcelles de terre section AX 268-77-245-246-103-158-244-176-180-181-182-261-262-241-259-260-194-205-206-208-213-214-215-221-230-247-270, AK 71-165-166-199-200, AL 136-183-185-187-277-283-284-300-301-309-311-313-318-320-321-333-337-342-343-345-346-348-351, AR 94-119 pour une superficie totale de 8 hectares et 528 m<sup>2</sup> ;

- d'un ensemble immobilier cadastré section AL 334, 11 rue Alphanand constitué de 11 lots.

<sup>14</sup> Sont concernées les ventes à la Communauté de Communes du Briançonnais (CCB) :

- du 18/06/2009 des terrains section AX 103-245 et 247 pour un montant de 101 500 € ;
- des 3 et 10/11/2009, des terrains section AX 77-270 pour un montant de 443 155,24 € ;
- du 24/11/2009, des terrains AX 176-181-206-246-283-308 (ex 270)-392 pour un montant de 101 238 €. De plus, il est à noter que l'origine de propriété fait référence aux parcelles 283 et 392 comme faisant partie de l'ensemble de l'actif restitué de la SEDHA. Or l'acte notarié de rétrocession des 27 et 29/09/1999 ne mentionne pas ces parcelles. Le rapprochement des deux actes notariés qui ne permet pas d'assurer la traçabilité de ces deux terrains traduit aussi l'absence de fiabilité du patrimoine de la commune ;
- la vente d'une parcelle section AR n°119 à la SARL Rowback Durance pour un montant de 300 K€ le 28/09/2007.

<sup>15</sup> Le mode de comptabilisation préconisé par le comptable et utilisé par l'ordonnateur pour toutes les cessions issues de la reprise de la dette de la SEDHA est alors le suivant : crédit du compte 775 (opération réelle) – crédit du compte 192 par le débit du compte 676 (opérations d'ordre budgétaire).

### 3-1-2 Le respect des procédures en matière de cessions d'actifs

Des anomalies dans le respect des procédures ont été relevées concernant les cessions intervenues entre 2007 et 2009.

#### ➤ La consultation obligatoire du service des domaines

L'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose qu'il appartient aux collectivités territoriales de recueillir l'avis du service des domaines sur les cessions d'immeubles et droits réels immobiliers. Pour les communes de plus de 2 000 habitants, l'avis doit être recueilli quelle que soit la valeur du bien.

Pourtant, certaines cessions d'immeubles de la ville de Briançon n'ont pas été précédées du recueil de l'avis des domaines alors que celui-ci était obligatoire.

Il en est ainsi pour :

- la vente d'un terrain section E n° 2110 d'une surface de 94 m<sup>2</sup> lieudit Subeyran, pour un montant de 6 580 €, le 28/08/2009 ;
- la cession d'un terrain à bâtir de 1 157 m<sup>2</sup> (parcelles AX n° 412-413-416-418)<sup>16</sup> par acte notarié du 22/05/2008.
- les ateliers relais cédés par actes notariés le 17 janvier 2008 et les 3 et 10 novembre 2009 à la communauté de communes du Briançonnais.

De même aucun nouvel avis n'a été demandé pour plusieurs ventes réalisées 3 ou 4 ans, voire 8 ans après la consultation du service des domaines. Dans de tels cas, et compte tenu du délai important qui s'était écoulé depuis l'estimation initiale, ce service était pourtant le seul habilité pour réactualiser son estimation, afin de tenir compte de changements qui s'étaient produits depuis et singulièrement de l'évolution du marché immobilier.

#### ➤ L'information du conseil municipal

L'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales indique que toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles (référence cadastrale, description physique et juridique - situation locative- du bien, prix, droits et obligations respectifs du cédant et du cessionnaire).

L'information du conseil municipal de Briançon concernant les cessions immobilières n'apparaît pas toujours aussi claire que l'exigerait ce texte.

Des contradictions ont ainsi été relevées entre les délibérations et les actes de vente dans plusieurs dossiers en ce qui concerne les surfaces, l'identité de l'acquéreur ou la consistance du bien.

---

<sup>16</sup> La parcelle vendue est issue d'un ensemble immobilier des bâtiments 3TF d'une superficie de 2 003,50 m<sup>2</sup>, qui avait fait l'objet d'un crédit-bail. Par délibération du 17/12/2007, les 1 157 m<sup>2</sup> ont été soustraits de ce lot pour être vendus.

### 3-2 Les ressources tirées des cessions d'actifs

Compte tenu d'un autofinancement disponible restreint en raison du poids de la dette, les deux municipalités qui se sont succédé au cours de la période contrôlée ont eu pour objectif d'utiliser les produits de cessions d'immobilisations comme source de financement complémentaire des investissements de la commune.

Le bilan apparaît cependant relativement modeste, les cessions immobilières n'ayant pas été à la hauteur des prévisions. Sur un montant de recettes prévues aux budgets primitifs de près de 12 M€ pendant la période 2007 à 2010, seulement 50 % ont ainsi été réalisés (6 M€). Seules les réalisations de l'année 2007 ont été à peu près conformes aux prévisions.

#### Cessions immobilières

En €	2007	2008	2009	2010	Total période
Cessions prévues	4 124 122	4 933 012	1 550 364	1 362 258	11 969 756
Cessions réalisées	3 897 770	678 383	715 964	618 258	5 910 375

Source : Budgets primitifs et comptes administratifs

Après les recettes particulièrement élevées enregistrées en 2007 (3,9 M€), le montant des cessions a plafonné entre 600 et 700 K€ les trois années suivantes. Il convient cependant de préciser que figurait, parmi les cessions de 2007, la vente pour 2,5 M€ du bâtiment de l'ancienne usine textile de la Schappe, après son rachat la même année par la commune au conseil général des Hautes-Alpes pour un montant de 1,3 M€.

Il apparaît par ailleurs que, pendant la période 2007 à 2010, le montant des acquisitions de terrains nus et bâtis et de bâtiments non publics (10 M€) a été très nettement supérieur au montant des cessions de terrains ou de bâtiments appartenant à la commune (moins de 6 M€).

#### Bilan des cessions et des acquisitions immobilières

	2007	2008	2009	2010	Total
Cessions (cpte 775)	3 897 770	678 383	715 964	618 258	5 910 375
Acquisitions	3 673 501	386 472	5 954 325	63 800	10 078 098
Dont cpte 2111 et 2115	180 372	6 472	2 592	1 500	190 936
Dont comptes 2138*	3 493 129	380 000	5 951 733	62 300	9 887 162

Source : comptes administratifs

(\* et en 2007, le cpte 21318 pour l'acquisition du quartier Colaud

Enfin, les gains en termes de plus-values tirées de ces cessions ont été très limités. Sur l'ensemble de la période, le solde de plus-value est de 0,329 M€ sur un volume de cessions de 5,91 M€, soit un taux de plus-value de 5,6 % qui apparaît relativement faible au regard de l'ancienneté des biens concernés dans l'actif de la commune.

#### Bilan des plus ou moins-values de cessions

	2007	2008	2009	2010	Total
Produits des cessions (cpte 775)	3 897 770	678 383	715 964	618 258	5 910 375
Valeur nette comptable (cpte 675)	1 378 277	315 110	3 222 940	665 361	5 581 688
Moins-values (cpte 776)	0	201 486	2 760 056	88 815	3 050 357
Plus-values (cpte 676)	2 519 493	564 760	253 080	41 713	3 379 046
Total plus ou moins-values	2 519 493	363 274	- 2 506 976	- 47 102	328 689

Source : comptes administratifs

Certaines opérations ont entraîné des moins-values surprenantes, comme la cession le 10 novembre 2009 de certains des bâtiments 3TF (Le Chazal et La Sagne) à la communauté de communes qui fait apparaître une moins-value de 2,7 M€. Outre le fait que le prix de cession a été fixé, comme cela a déjà été souligné, en fonction des loyers de crédit-bail restant dus, avec pour conséquence une valeur résiduelle ainsi calculée, différente de la valeur vénale des bâtiments, cette importante moins-value s'explique également par l'absence de dotations aux amortissements. La valeur nette comptable au moment de la cession était alors celle d'origine.

A l'inverse, l'absence d'enregistrement en compte de classe 2 des terrains des ZAC acquis en contrepartie de la reprise du passif de la SEDHA a conduit à surestimer les plus-values.

Le niveau de plus ou moins-values calculé est donc profondément affecté par le défaut de fiabilité des comptes d'immobilisations.

Plusieurs opérations immobilières, de cession ou d'acquisition, retiennent particulièrement l'attention.

L'une d'entre elle (ventes des droits à construire à la SCI « Central ParcNeige ») a déjà été évoquée dans la partie relative à la fiabilité des comptes. Les autres opérations ont en commun des modalités de réalisation complexes, souvent risquées, voire pour certaines irrégulières. En outre, les intérêts de la commune n'y ont pas été suffisamment préservés ou n'apparaissent pas avec évidence. Dans un cas il s'agit d'une cession (ventes du bâtiment de La Schappe) et dans deux autres cas d'acquisitions (le parking de l'Aigle Bleu et le chalet de Pralong).

### **3-3 La cession du bâtiment de la Schappe**

#### **3-3-1 Le contexte et les conditions de la cession**

Le 5 décembre 2006, la ville de Briançon a acheté au conseil général des Hautes-Alpes le bâtiment de La Schappe, ancienne usine textile, pour un montant de 1,34 M€, en dessous de l'estimation du service des Domaines qui avait évalué le bien entre 1,8 et 2,2 M€. Ce bâtiment avait été vendu en 2001 par la commune au conseil général pour 1,1 M€, au-delà cette fois de l'estimation des domaines (0,7 à 0,85 M€). M. Bayrou était à l'époque maire de Briançon et président du conseil général.

Quelques mois après ce rachat au conseil général, la ville de Briançon a revendu le bâtiment à un promoteur privé anglais pour y construire des logements, pour un montant de 2,5 M€, soit dans la fourchette haute de l'estimation des domaines (entre 2,15 et 2,6 M€) et avec une plus-value de 1,2 M€.

L'acte de vente du 12 décembre 2007 prévoit un paiement comptant de 2 M€. Quant au surplus, soit la somme de 501 000 €, il est indiqué que l'acquéreur livrera un local dénommé «*Espace Musée*» de 459,72 m<sup>2</sup> livré brut de béton fluides en attente et isolation phonique posée », ainsi qu'un marché couvert de 1 000 m<sup>2</sup> qui serait loué à la commune pour le prix de 999 € par mois pendant 30 ans.

#### **3-3-2 Les problèmes posés par le paiement partiel en dation**

Le paiement partiel en nature, par dation, auquel l'ordonnateur a choisi de recourir pour cette opération apparaît particulièrement risqué à la fois d'un point de vue juridique et stratégique.



➤ Un risque juridique très important

En cherchant à obtenir en contrepartie de la cession d'un bâtiment, la construction d'un espace muséal et d'un marché couvert sans mesure de publicité ou de mise en concurrence, l'ordonnateur a détourné les règles de la commande publique. Une telle délégation de programme à un opérateur privé apparaît également contraire à la réglementation sur la maîtrise d'ouvrage publique.

Les paiements en nature sont par ailleurs susceptibles d'être regardés comme contraires aux règles de la comptabilité publique, plus particulièrement aux modes de règlement des dépenses et aux modes de recouvrement des recettes définis par le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962.

Il apparaît enfin que le conseil municipal n'a pas été suffisamment informé de ce volet du projet puisque le montant de la dation n'a été spécifié, ni dans la délibération, ni dans le rapport.

➤ Un risque stratégique

Du fait de la mise en liquidation judiciaire de la société peu de temps après l'achat du bâtiment, la créance en nature au profit de la commune n'a jamais été honorée.

Le paiement en nature n'a donc pas permis de préserver les intérêts de la commune. Au 31 septembre 2011, le bâtiment était toujours en friche. Non seulement le programme de construction de logements privés et sociaux n'a pas abouti, mais la commune attend toujours son marché couvert ainsi que son musée destinés à redynamiser cette partie du centre-ville.

Le procès-verbal du conseil municipal du 11 mai 2009 fournit un élément d'explication du recours à cette modalité de paiement inhabituelle. Le maire, M. Bayrou, indique sa préférence pour un financement privé plutôt que public, compte tenu du coût d'une telle opération, qu'il estime à un minimum de 1,5 M à 2 M€, et que la commune ne peut pas assumer.

Il apparaît donc clairement que le procédé de la dation par construction d'ouvrages publics a été utilisé comme un moyen de réaliser des investissements que la ville n'avait pas les moyens de financer.

Il convient cependant de noter que le coût évoqué par le maire pour la construction d'un marché couvert (1,5 à 2 M€) est quatre fois supérieur au montant total du loyer prévu sur toute la période (999 € par mois sur 30 ans, soit 360 000 €). Il est dès lors légitime de s'interroger sur l'intérêt que pouvait tirer l'acquéreur privé de cette opération. La délibération du 20 novembre 2006, votée à l'unanimité moins une abstention, fournit un début de réponse à cette question puisqu'elle prévoit que « *le groupe d'investisseurs britannique bénéficie d'un pacte de préférence sur les terrains propriétés de la ville incluses dans la ZAC Durance aux conditions et charges exposées dans le compromis ci-joint* ».

Le compromis indique à ce propos que « *ce pacte aura une durée de validité égale à celle de la présente convention* » alors que cette convention préparatoire à la vente ne mentionne aucune durée ni d'ailleurs l'acte notarié dans lequel a finalement été inscrit le pacte.

Une telle clause de préférence n'apparaît pas en tout état de cause de nature à favoriser au mieux les intérêts financiers et stratégiques de la commune.

### 3-3-3 Une pratique réitérée

Bien que la pratique du paiement en dation soit risquée, d'un intérêt financier discutable, et peu usitée, il convient de remarquer que la commune de Briançon y a recouru, ou a envisagé d'y recourir, à plusieurs reprises.

Il avait ainsi été question de paiement en nature pour la vente de l'ancien bâtiment de la direction départementale de l'équipement (DDE) situé dans la ZAC Durance, que la commune avait racheté à l'Etat en janvier 2008. Il est également évoqué dans deux procès-verbaux de conseil municipal que la société anglaise bénéficiaire du pacte de préférence pourrait réaliser la passerelle du Prorel<sup>17</sup> en lien avec l'acquisition du bâtiment de la DDE.

Si ce projet ne s'est pas concrétisé en raison de la défaillance de la société pressentie, le paiement en nature a de nouveau été utilisé, cette fois dans le cadre de la cession de la maison de l'éducation à la SCI du Centre, pour y construire un immeuble d'habitation. Il a ainsi été décidé par délibération du conseil municipal du 19 décembre 2006 que la société acquéreuse du bien réglerait une partie du prix de vente par la réalisation de 15 parkings. Or, l'acte de vente n'en prévoyait que 11 et au final il n'y aura que 9 places de parking pour la commune et elles seront livrées avec plusieurs mois de retard.

Dans cette dernière opération, la ville a cependant réussi à mieux sauvegarder ses intérêts que pour La Schappe, car elle a pu finalement être indemnisée des parkings manquants dans le cadre d'une transaction avec l'acquéreur.

### 3-4 L'acquisition de places de parkings au sein de l'immeuble « l'Aigle Bleu »

Cette opération remonte à 2003. Le 23 juillet 2003 un opérateur immobilier d'envergure nationale signe en effet un compromis avec un propriétaire privé en vue de l'achat d'une parcelle de terrain de 1 660 m<sup>2</sup> située en bordure de la rivière la Guisane et à proximité de la télécabine du Prorel.

Cet opérateur obtient en septembre 2003, un permis pour construire, en partie sur ce terrain privé, mais aussi sur un terrain mitoyen, propriété de la ville, un immeuble en R + 5 de 59 logements développant au total une SHON de 4 412,85 m<sup>2</sup>.

La demande de permis précise que cet immeuble comprendra deux étages « *en sous-sol* » incluant 219 places de « *parking public* » (plus 19 places en surface).

En avril 2004, la société Bérard-Abelli, entreprise briançonnaise de construction et de promotion immobilière, qui était associée depuis le départ au projet, achète le terrain privé en se substituant ainsi à l'opérateur initial, puis le revend à la SCI l'Aigle Bleu représentée par M. Bérard.

La SCI l'Aigle Bleu obtient en août 2006 le transfert du permis de construire à son profit.

---

<sup>17</sup> Procès-verbal du 11 février 2008 et procès-verbal du 11 mai 2009 : «*La réhabilitation de la passerelle du Prorel, on est parti après dans une hypothèse dans laquelle c'était un aménagement privé qui pouvait la réaliser*».

Le 23 juillet 2007, le conseil municipal décide de vendre à la SCI l'Aigle Bleu le terrain municipal, voisin du terrain privé déjà acquis par la SCI, d'une surface de 2 460 m<sup>2</sup>, moyennant le paiement d'un prix de 450 000 €. Il convient de préciser que ce terrain municipal servait jusque-là de parking pour les utilisateurs de la télécabine du Prorel, et qu'il constituait un élément d'un ensemble plus vaste dont une partie avait été mise à la disposition, par la commune, de l'exploitant du casino, pour la construction de ce bâtiment.

Les 26 et 28 décembre 2007, l'acte de vente du terrain municipal à la SCI l'Aigle Bleu est effectivement signé. Cette date est précisée par le maire dans son rapport au conseil municipal du 10 janvier 2008.

Le 10 janvier 2008, le maire informe le conseil municipal de la vente de 174 emplacements de stationnement (25 en surface, 57 au niveau n° 1, 92 au niveau n° 2) situés dans l'ensemble immobilier construit en partie sur le terrain municipal acquis fin 2007, et ce pour un prix de 4 330 000 € TTC<sup>16</sup>.

Le 9 décembre 2008 le maire écrit une lettre à M. Bérard sur laquelle il lui « confirme la volonté de la commune de Briançon d'acquiescer à cet emplacement stratégique (Casino de Jeux, Grotte de départ de la télécabine du Prorel, Centre-Ville) des places de parking que vous me proposez » (passages soulignés par la chambre).

Le 6 février 2009 un entrepreneur local, ancien conseiller municipal, remet au maire, à sa demande, un rapport d'« évaluation » du « coût de construction à prix courant » de ces emplacements de parking. Il conclut dans son rapport à « Ces coûts entreprises TTC des parkings souterrains des niveaux R-1 et R-2 et de surface (avec traitement de surface de l'esplanade pour les 174 emplacements de 4 191 398,31 € TTC), soit un prix à l'emplacement de 23 744,82 € TTC. Que nous pourrions comparer à des prix moyens qui sont relevés en région PACA pour ce type d'ouvrage avec fondations spéciales et berlinoises, qui se situent entre 21 528 € et 23 920 € TTC au même niveau de finition ».

En mars 2009, M. Bérard écrit à nouveau à la mairie pour indiquer qu'il ramène le prix proposé à 4 195 000 € TTC. Le 13 mai 2009 le conseil municipal autorise par une délibération n° 71-09 l'acquisition de 174 emplacements de stationnement au sein de l'ensemble immobilier l'Aigle Bleu au prix forfaitaire de 4 195 000 € TTC. Le même jour le conseil municipal adopte une autre délibération (n° 65-09) sur les « au Bons de l'Aigle Bleu arrivent à la fin de financement permettant l'acquisition projetée ».

Enfin, le 29 juin 2009, le maire de Briançon, M. Bayrou, et M. Bérard, pour la SCI l'Aigle Bleu, signent l'acte de vente en état futur d'achèvement (S.E.A.) à la ville de différents volumes de l'immeuble l'Aigle Bleu comprenant notamment 174 emplacements de parking<sup>17</sup> mais aussi l'esplanade située en bordure de l'avenue principale moyennant le paiement d'un prix de 4 195 000 €.

Cette opération à la chronologie longue et complexe appelle de nombreuses remarques.

<sup>16</sup> Sollicitée par la chambre, la ville n'a pas pu retrouver une copie de cette lettre pourtant très importante.

<sup>17</sup> A savoir 62 emplacements au niveau n° 2 (faisant partie du volume 3000), 57 emplacements au niveau n° 1 (faisant partie du volume 3000) et 55 places de stationnement en surface (faisant partie du volume 3000).

### 3-4-1 Des irrégularités importantes et répétées

#### ➤ Le problème posé par le recours à un contrat de VEFA

##### ▪ La VEFA à des personnes publiques

La vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) est un contrat par lequel un tiers construit un ouvrage dont il revend une partie à un client au fur et à mesure de la construction de cet ouvrage (art. 1601-3 du code civil). Dans ce type d'opération, le vendeur conserve les pouvoirs de maître de l'ouvrage jusqu'à la réception des travaux.

Le juge administratif a encadré le recours à la VEFA par les personnes publiques. Dans son arrêt *Région Midi Pyrénées*, de 1991<sup>20</sup>, le Conseil d'Etat indique ainsi que les personnes publiques sont libres d'utiliser des formules alternatives aux marchés publics, sauf s'il s'avère qu'en l'utilisant elles commettent un détournement de procédure. Ainsi, ces dernières sont libres de procéder à l'acquisition de biens immobiliers au moyen de contrats de VEFA. Toutefois, il y aura détournement de procédure lorsque, comme dans l'espèce en cause dans l'arrêt, 1°) l'objet de l'opération consiste en la construction même d'un immeuble pour le compte de la collectivité publique, 2°) l'immeuble est entièrement destiné à devenir sa propriété et 3°) il a été conçu en fonction des besoins propres de la personne publique.

Dans un arrêt postérieur, du 14 mai 2008, *Communauté de communes de Millau-Grands Causses*, le Conseil d'Etat semble énoncer qu'une seule des trois circonstances suffirait à écarter la qualification de VEFA : «*Considérant que pour juger illégal le recours à la vente en l'état futur d'achèvement, la Cour administrative d'appel a énoncé que l'immeuble était dans son ensemble destiné à devenir la propriété du district et que les travaux décidés par la délibération attaquée étaient conçus pour les besoins propres de celui-ci ; qu'ainsi la communauté de communes n'est pas fondée à soutenir que la Cour aurait commis une erreur de droit faute d'avoir fait application de l'ensemble des critères dont dépend l'illicéité du recours, par les collectivités publiques à la vente en l'état futur d'achèvement*».

Par ailleurs, selon le Conseil d'Etat, le caractère substantiel des modifications demandées par la communauté de communes concernée a confirmé le fait que l'immeuble était bien conçu en fonction des besoins propres de la collectivité publique et a conduit à rétablir la réalité de la maîtrise d'ouvrage, entraînant l'illégalité du recours à la VEFA.

##### ▪ Analyse des circonstances de la construction et de l'acquisition des parkings de l'Aigle Bleu

Dans un courrier du 6 février 2009 adressé à la personne chargée d'évaluer le prix des parkings, M. Bérard apportait des précisions sur les circonstances qui l'avaient conduit à les construire. Il indiquait ainsi (les passages soulignés le sont par la chambre, les majuscules sont dans le texte) que «depuis 2003, la commune de Briançon (lui) demande d'étudier la possibilité de réaliser un MAXIMUM de parkings sur le terrain mitoyen du casino de jeux 3, rue René Froger en utilisant au maximum le terrain jusqu'à ses limites.

La volonté de la commune au départ était de pouvoir obtenir 100 places au niveau n-1 mises à disposition du public et 60 places au niveau n-2 pour mise à disposition des clients du casino, suivant convention en vigueur à l'époque, plus 20 à 25 places de surfaces.  
C'est lors d'une réunion, le 07/09/2006, en présence du directeur des Services Techniques, des responsables du casino de jeux, des responsables de la SEREP (gestionnaire des parkings) que l'on m'a demandé de prendre les places restantes pour la résidence au niveau n - 2.

<sup>20</sup> CE, Sect., 8 février 1991. *Région Midi Pyrénées c/ syndicat de l'architecture de Haute Garonne*.

*Cette demande me gêne(ait) car cela m'oblige(ait) à descendre les escaliers et l'ascenseur du bâtiment au niveau n - 2 alors que j'aurais pu me contenter de les arrêter au niveau n - 1 ; il en est de même pour les alimentations et réseaux.*

*Il faut savoir que, lors d'une réunion le 02/09/2004, alors que le maire de la commune de BRIANÇON était Monsieur Samuel PETERMAN, la mairie me demandait d'étudier un troisième niveau de parking sous le niveau de la rivière la GUISSANE. J'avais alors posé une seule question : qui paye ?*

*Dès le départ (2004/2005), le maire de BRIANÇON souhaitait à cet emplacement un hôtel ou une résidence de tourisme (lits chauds). Après plusieurs études, devant le refus des groupes hôteliers de prendre en charge un hôtel ou une résidence de tourisme à cet emplacement (ACCOR – Claude FOUSSE, ODALYS, G.F.H, LAGRANGE, OCEANIS, etc.) nous avons décidé de réaliser une résidence d'appartements classiques pour résidences principales ou secondaires.*

*D'où la dénomination initiale du permis de construire.*

*Nous avons commencé à commercialiser le projet et douze (12) contrats de réservation ont été signés.*

*Puis, début 2007, on me présente le groupe anglais SPACE avec qui je commence à travailler (ADRET Chantemerle, SCHAPPE, JULLIEN, etc.).*

*Nous parlons ensemble de l'Aigle bleu, ils se montrent intéressés par une résidence de tourisme à cet emplacement et se font forts de la commercialiser et de la gérer.*

*La mairie est très intéressée par cette nouvelle proposition et envisage de faciliter la chose en insérant dans le règlement du PLU des mesures incitatives pour les résidences de tourisme dans certaines zones dont celle dans laquelle est implantée l'Aigle Bleu. Ces mesures sont notamment le nombre de places de parkings nécessaires par appartement en résidence de tourisme.*

*Décision est alors prise de réaliser une résidence de tourisme incluant tous les appartements prévus.*

*Je casse à ce moment-là les douze compromis de vente signés et rends les chèques de réservation aux clients (pari audacieux !).*

*Enfin, je vous rappelle que si la résidence de tourisme avait été réalisée avec uniquement les places de stationnement nécessaires à celle-ci en fonction des règlements en vigueur, il suffisait que je réalise un seul sous-sol sous l'immeuble conformément à la simulation établie par le bureau d'études et économiste SETOR à Marseille. Dans ce cas, 33 places de stationnement en sous-sol pouvaient être créées, plus autant de places à l'air libre ! (...)*

*Il est évident, et la simulation fournie le démontre, qu'avec les mêmes prix unitaires au départ, le coût de la place de parking dans les deux cas n'est pas du tout le même et varie quasiment du simple au double. Mais sachez que ce n'est pas du tout moi qui ai tenu à réaliser ce grand parking ».*

Si l'on en croit M. Bérard, et son courrier très circonstancié, les caractéristiques du parking ont donc été très fortement déterminées par la commune, qu'il s'agisse du nombre de places, de la création d'un 2<sup>ème</sup> sous-sol, et jusqu'au changement de destination de l'immeuble en résidence de tourisme ainsi qu'à la modification du PLU qui permettaient de consacrer davantage de places de stationnement publiques. Selon M. Bérard, le parking a donc été conçu avant tout selon les besoins de la commune.

M. Bayrou laissait au contraire entendre, dans le courrier de demande d'évaluation du prix des parkings du 1<sup>er</sup> décembre 2008, qu'il aurait reçu une proposition de vente une fois les parkings quasiment achevés («*La commune de Briançon a été approchée par le constructeur d'un immeuble d'habitation qui compte en sous-sol les espaces nécessaires à la réalisation d'environ 200 places de stationnement non boxées. Le constructeur propose de vendre ces places à la commune à prix coûtant*»). On notera cependant que le maire pouvait difficilement demander une expertise et reconnaître, dans le même temps, que ces places avaient été commandées par la commune elle-même, et depuis plusieurs années

Interrogé au cours de l'instruction, M. Bayrou a d'ailleurs quelque peu modifié sa présentation de la chronologie en indiquant à la chambre que la commune avait été sollicitée avant que les parkings ne soient construits, mais en ajoutant qu'elle avait renvoyé sa réponse après les élections municipales de 2008, et que « *le pétitionnaire s'(était) engagé seul dans cet aménagement avec l'engagement que si nous étions intéressés, il nous les vendrait à prix coûtant* »<sup>21</sup>.

Cette explication apparaît cependant peu crédible, même si elle se rapproche de la présentation des choses faite par M. Bérard. Il est en effet difficilement imaginable, du point de vue de la rationalité micro économique de l'entrepreneur, que ce promoteur privé se soit engagé seul dans la réalisation d'un équipement aussi coûteux, à Briançon, sans avoir la certitude de trouver un acquéreur qui lui permettrait de rentabiliser l'opération.

De même, on comprend mal la motivation du promoteur lorsqu'il s'engage à céder les parkings à prix coûtant, sans chercher à dégager de marge sur l'opération.

Il convient en outre de relever que la commune était, au minimum, informée de la construction, sur un terrain qu'elle avait elle-même vendu au promoteur et qui tenait lieu jusque-là de parking, de places de stationnement en sous-sol, puisque le permis de construire accordé en 2003 par le maire, avant même la vente du terrain municipal, le précisait expressément.

De même, un courrier de juin 2006 des services fiscaux chargés d'évaluer le prix du terrain municipal à vendre indiquait déjà clairement que celui-ci était notamment destiné à construire des emplacements de parking souterrains qui devaient ensuite être rachetés par la commune. Ce courrier rappelle en effet au maire qu'il a « *demandé une nouvelle évaluation d'un terrain de 2 407 m<sup>2</sup> situé dans la ZAC des Cros, avec le droit de construire un bâtiment à usage d'habitation et garages d'un SHON de 2 000 m<sup>2</sup> et 160 places de stationnement souterrain destinées à être acquises par la commune dans le cadre de la création d'un parking public* (souligné par la chambre). *Compte tenu de la situation très favorable du terrain et des droits à construire qui lui sont attachés, sa valeur vénale actuelle ne paraît pas inférieure à 450 000 €* ».

En tout état de cause, que l'on se situe dans l'hypothèse où ces places auraient été commandées dès le départ (2003) par la ville à un promoteur auquel M. Bérard a succédé, hypothèse la plus probable au vu de ce qui précède, ou que ces places aient été construites à la seule initiative du promoteur, qui aurait attendu août 2008 pour les proposer officiellement à la ville, et mai 2009 pour les vendre effectivement, alors qu'elles étaient à cette époque pratiquement réalisées, la procédure retenue de l'achat direct n'est acceptable dans aucun de ces deux cas. Elle contourne en effet, dans les deux hypothèses, les obligations qui pèsent en matière de commande publique sur les collectivités locales et notamment la nécessité de procéder à une mise en concurrence lorsqu'elles décident de construire ou d'acheter un bien.

La ville a en effet, dans le meilleur des cas, laissé un promoteur-constructeur bâtir un équipement complexe et coûteux, dont elle était la seule à avoir l'utilité, et qu'il a ainsi pu lui vendre sans être mis en concurrence avec d'autres prestataires potentiels. Dans le pire et le plus probable des cas, elle a commandé elle-même directement à un promoteur-constructeur un équipement public, sans le mettre en concurrence et de surcroît sans négocier préalablement son prix, qui n'a été défini qu'une fois l'équipement réalisé, dans le cadre d'un accord de gré à gré.

---

<sup>21</sup> Réponse de M. Bayrou du 12/09/2011.

Le maire a certes pris la précaution de demander des évaluations et notamment celle d'un professionnel qui a joué un rôle d'expert, avant de faire délibérer le conseil municipal, mais elles sont intervenues a posteriori, une fois les emplacements de stationnement construits, ce qui en relativise singulièrement la portée et l'intérêt et qui, en tout état de cause, n'est pas de nature à couvrir l'irrégularité majeure qui entache, à sa base, cette opération, et qui peut en expliquer le coût particulièrement élevé.

M. Bérard soutient certes que ce coût élevé est uniquement dû à la situation de l'immeuble et au fait que la construction de deux étages de parking en sous-sol, dont il n'avait pas l'utilité pour sa résidence, à proximité immédiate d'une rivière, a nécessité des travaux supplémentaires importants (fondations spéciales, cuvelage du n - 2, notamment) par rapport à un parking classique.

Cette explication est sans doute en partie exacte. Il convient cependant de relever qu'en décidant d'acheter les parkings une fois qu'ils étaient déjà en très grande partie construits, la ville ne s'est pas mise dans une situation lui permettant d'étudier objectivement, avant de prendre sa décision, l'opportunité d'un investissement de cette taille, à cet emplacement, sa compatibilité avec les moyens financiers de la commune et de s'assurer qu'il serait réalisé au meilleur coût.

L'étude de l'expert sollicité par la commune mentionne d'ailleurs que le gros œuvre a été réalisé sans mise en concurrence. Or, l'entreprise concernée appartient au groupe de M. Bérard. Il apparaît dans ces conditions par principe assez difficile de déterminer a posteriori si le coût de cette prestation était conforme aux prix du marché. Il aurait en outre été sans doute préférable pour réaliser cette étude très délicate de choisir un expert qui soit moins impliqué dans la vie publique locale<sup>22</sup>.

#### ➤ De nombreuses autres irrégularités

Il convient de relever d'autres irrégularités dont l'accumulation pose problème. Il apparaît ainsi :

- qu'une prorogation du permis de construire a été accordée sur la base d'une demande qui a été antidatée pour échapper à des contraintes de délais qui avaient expiré, comme en atteste une note du responsable du service de l'urbanisme en date du 1<sup>er</sup> septembre 2005 ;
- que le promoteur a démarré son chantier<sup>23</sup> avant d'être propriétaire du terrain municipal<sup>24</sup>, ce qui démontre une grande confiance en l'avenir ;
- l'esplanade, ayant vocation à devenir publique, et qui est située sur une partie de la dalle des parkings, côté rue principale, a été incluse dans l'acte de vente des parkings, alors que le conseil municipal n'a jamais autorisé cette acquisition qui n'était en rien indispensable ;
- comme le souligne le rapport de l'expert en pages 4 et 5, une demande de modification du permis de construire aurait dû être déposée pour acter, d'une part, le changement d'affectation de l'immeuble en résidence de tourisme et, d'autre part, la réduction du nombre de places de parking (203 places de stationnement réalisées au total, contre 238 prévues dans le permis de construire) ;

---

<sup>22</sup> Ce conseiller municipal jusqu'en 2008 s'est présenté aux élections municipales de 2008 et de 2009.

<sup>23</sup> Le 14 août 2006 si l'on en croit la déclaration d'ouverture de chantier déposée par le promoteur.

<sup>24</sup> L'acte de vente n'a été signé que les 26 et 28 décembre 2007.

- selon le rapport de l'expert, le PAZ de la ZAC sur laquelle ce bâtiment est construit imposait au promoteur la réalisation de 57 places pour les besoins propres de l'immeuble ; une note du directeur de l'urbanisme de la commune en date du 16 janvier 2004, qui prend la même base juridique, arrive à un résultat très proche (55 places) ; si l'on retire du nombre de places effectivement réalisées (203) le nombre de places cédées à la ville (174), la résidence ne dispose donc pour ses besoins propres que de 29 places ; il manque donc au minimum 26 places ; la non réalisation de places de stationnement imposées par des règles d'urbanisme débouche normalement sur le versement à la commune d'une participation pour non réalisation de places de stationnement ;
- de manière plus anecdotique, il apparaît que la ville a cédé, parmi les terrains vendus à la SCI l'Aigle Bleu, une parcelle d'une surface de 55 m<sup>2</sup> qu'elle ne pouvait pas vendre puisqu'elle l'avait déjà mise à disposition du casino pour la construction de son bâtiment.

### 3-4-2 Un équipement dont l'utilité n'a pas été préalablement étudiée et n'apparaît pas avec évidence

La décision d'acquérir ce parking, particulièrement coûteux pour le budget de la commune (plus de 50 % des dépenses d'équipement de l'exercice 2009) n'a reposé sur aucune étude de besoins. Dans sa réponse à la chambre, M. Bayrou le justifiait en expliquant que :

*«Le terrain nu permettait le stationnement d'une petite centaine de voitures dans des conditions précaires (parking non goudronné, non balisé et non délimité). Avant de commencer à construire, le pétitionnaire nous a demandé si nous étions intéressés pour acheter éventuellement un certain nombre de places de parking. Nous n'avons pas eu besoin d'effectuer une étude puisqu'il ne s'agissait pas de créer des places supplémentaires mais d'éviter que l'on ne supprime la centaine de places existantes. Notre réponse fut de renvoyer la décision après les élections municipales de 2008 et le pétitionnaire s'est engagé seul dans cet aménagement avec l'engagement que si nous étions intéressés, il nous les vendrait à prix coûtant. Toutes les stations de sports d'hiver, sans exception, construisent aujourd'hui des parkings souterrains à proximité immédiate de leur gare de départ de remontées mécaniques. Je ne voulais pas que l'on me reproche d'avoir contribué à créer des difficultés supplémentaires au Prorel qui comporte suffisamment de handicaps par lui-même et il est de notoriété publique que j'étais opposé à sa construction dans le contexte où il avait été réalisé. Il y a dans cette décision un principe de continuité républicaine pour essayer de faire un peu fructifier un investissement public décidé par d'autres (dont l'actuel maire) et auquel j'étais opposé à l'origine».*

Ces arguments apparaissent peu convaincants au regard de la sous-occupation des parkings déjà existants et du faible niveau d'activité de la télécabine du Prorel.

Le « plan de gestion, de conservation et de développement durable » établi par la commune elle-même en juillet 2007 dans le cadre de la candidature du réseau Vauban au patrimoine mondial de l'humanité mentionnait ainsi que « l'offre en stationnement public (à Briançon) est abondante et bien implantée. (...) Certains parkings restent sous occupés malgré leur proximité du centre (Colaud, Durance) ».

Deux parkings souterrains étaient ainsi déjà en service à cette époque à Briançon, le parking Val Chancel et le Silo du Prorel et tous les deux étaient manifestement sous-occupés, comme l'indiquait le rapport du délégataire de la concession de stationnement<sup>25</sup> qui soulignait que « les deux parcs n'ont pas la fréquentation souhaitée ».

<sup>25</sup> Rapport de la SEREP en 2008.



Il convient surtout de noter que le nouveau parking de l'Aigle Bleu se situe à moins de 100 mètres du parking Silo du Prorel. Ce dernier, qui comprend 188 places, dont seulement 173 en exploitation, affichait un taux d'occupation très faible avec, en 2008, un chiffre d'affaires mensuel par place de 5,75 €. Même en février, période de fréquentation la plus forte, le nombre de passages par jour (mesuré par le nombre de sorties) était de seulement 60,2, soit un taux d'occupation d'environ 35 % sur la base de 173 places<sup>26</sup>. Ainsi, ce parking pouvait absorber, même en très haute saison, la centaine de véhicules qui stationnait auparavant sur le terrain de l'Aigle Bleu.

Pour compléter ce point, il est nécessaire de préciser que la construction de la passerelle du Prorel, à l'époque toujours à l'état de projet, devait permettre de relier la station de départ de la télécabine avec l'autre parking public du Val Chancel, lui aussi sous-utilisé<sup>27</sup>.

Par ailleurs, Briançon ne peut pas être comparée aux stations de sports d'hiver classiques puisqu'il s'agit d'une ville et non d'une station. La gare de départ de la télécabine du Prorel présente en outre, depuis son ouverture, au début des années 90, un faible niveau d'activité qui ne pouvait raisonnablement justifier la construction d'un parking de 174 places destiné aux usagers de cette remontée mécanique.

Il ressort ainsi des rapports de la délégation de service public de gestion du domaine skiable, que le taux de remplissage hebdomadaire de la télécabine du Prorel est globalement inférieur à 15 % et que Briançon représente moins de 10 % des passages de l'ensemble du domaine skiable de Serre Chevalier<sup>28</sup>.

#### *Fréquentation de la télécabine du Prorel*

Appareil	Passage potentiel	Passage réel 2005/2006		Passage réel 2008/2009	
TC PROREL 1	117 600	18 866	16,04 %	12 696	10,80 %
TC PROREL 1 NOCTURNE	7 200	1 333	18,51 %	NC	NC
TC PROREL 2	117 600	20 276	17,24 %	20 145	17,13 %

Source : Rapport de délégation de service public du domaine skiable de Serre chevalier

#### *Part des passages à Briançon par rapport à l'ensemble du domaine skiable de Serre Chevalier*

Année	2003/2004	2004/2005	2005/2006
en %	9,41	7,66	8,92

Source : Rapport de délégation de service public du domaine skiable de Serre chevalier

Dans ce contexte, la réalisation de ce parking souterrain par respect du « principe de continuité républicaine (...) pour faire fructifier un investissement public », comme le soutenait M. Bayrou, alors que cet investissement n'avait pas atteint les objectifs fixés, s'apparente en réalité à une fuite en avant.

La construction du parking de l'Aigle Bleu ne s'imposait donc pas avec évidence, surtout au regard de son coût. A tel point que, outre l'argument de la dimension « stratégique » de l'équipement, d'autres arguments, de pure circonstance, ont été mis sur le même plan pour obtenir du conseil municipal un vote favorable<sup>29</sup> à cette acquisition, le 11 mai 2009.

<sup>26</sup> Rapport d'activité SEREP 2008 : 1 806 sorties en février, soit 60,2 par jour et donc un taux d'occupation d'environ 35 % apprécié de façon large ne faisant pas intervenir la durée du stationnement.

<sup>27</sup> Le chiffre d'affaire mensuel par stationnement n'était que de 15,86 € en 2008.

<sup>28</sup> Le domaine skiable de Serre Chevalier regroupe Briançon, Monetiers, Chantemerle et Villeneuve- données 2005/2006.

<sup>29</sup> Délibération du 11 mai 2009 : 26 POUR ; 0 CONTRE ; 6 ABSTENTIONS.

La délibération relative à l'acquisition du parking a ainsi été liée à celle relative au reversement anticipé du fond de compensation de la TVA (FCTVA) dans le cadre du plan national de relance de l'économie. Le dispositif prévoyait en effet le versement en 2009 des attributions du fonds au titre des dépenses réalisées en 2008 pour les collectivités qui s'engageaient, par convention avec le représentant de l'Etat, à accroître leurs dépenses d'investissement en 2009. L'acquisition des parkings (ainsi d'ailleurs que la reprise du restaurant d'altitude, évoquée plus loin dans le présent rapport) a donc été présentée comme permettant d'accroître les dépenses d'investissement de la commune et d'être éligible au versement anticipé du FCTVA.

L'avenant n° 3 au contrat de ville signé avec le département, qui consistait à réaffecter des subventions ne pouvant être utilisées sur les opérations initialement prévues en raison du retard pris sur les investissements concernés, a également été voté au cours de cette même séance du conseil municipal. La nouvelle affectation des subventions sur le parking de l'Aigle Bleu, qui supposait donc l'acquisition de cet équipement, a alors été présentée comme le seul moyen de ne pas définitivement perdre ces subventions.

Enfin, l'argument, assez surprenant, selon lequel la résidence hôtelière construite au-dessus du parking ne pourrait voir le jour, si la commune ne se mettait pas en mesure d'acheter ces places de parking, fut également avancé par le maire au cours du débat.

### **3-4-3 Un équipement dont l'exploitation risque d'être coûteuse pour la commune**

L'exploitation de cet équipement va entraîner des coûts certains avec, en revanche, des perspectives de recettes très aléatoires.

**Au niveau des coûts**, on relèvera notamment que :

- l'avis de la DDE sur la base duquel le permis de construire a été accordé impose la présence permanente d'un agent pour surveiller le parking pendant toute la durée de son ouverture au public ;
- l'acte de vente des parkings prévoit page 55 que le lot volume 4000 (esplanade publique) dont la commune est propriétaire « *prend en charge en totalité l'entretien de cette esplanade (déneigement, nettoyage, entretien de la surface, barrière, escaliers, éclairage...)* » ; or le déneigement sera d'autant plus complexe à effectuer que la dalle ne supporte pas le passage d'engins mécaniques ; quant aux escaliers, leur nécessité s'explique par le fait que cette esplanade, réalisée pour la ville, sans qu'elle ne l'ait jamais expressément demandé, est surélevée par rapport au niveau de la voie publique.

**Les recettes** pouvant être tirées de l'exploitation du parking sont en revanche beaucoup plus incertaines :

- Si la ville supporte donc une partie des coûts d'aménagement final et d'entretien de l'esplanade, en revanche elle n'encaisse pas les recettes tirées de l'exploitation de cette esplanade puisque l'acte de vente prévoit une servitude d'occupation de l'esplanade au profit du lot 1 000, lot qui n'a pas été vendu à la ville. Cette dernière ne bénéficiera donc pas des recettes versées par les commerçants qui occuperont éventuellement l'esplanade ;

- S'agissant des recettes tirées de l'exploitation du parking lui-même, il convient de noter que le contrat de redynamisation du site de défense (CRSD) de Briançon signé par l'Etat, la commune, la communauté de communes, le conseil général et le conseil régional, en juillet 2009, inclut l'acquisition et l'aménagement de ce parking dans la liste des opérations soutenues ; la fiche n° 8 relative à ce projet indique par ailleurs qu'il a pour «*objectif de proposer un produit packagé «remontées mécaniques + stationnement» (gratuité du parking pour les titulaires du ticket des remontées mécaniques)*». Cette disposition qui peut se comprendre en théorie, apparaît absurde en l'espèce, dans la mesure où les remontées mécaniques sont exploitées par une société privée qui n'a rien à voir avec la ville ; on ne comprend donc pas pourquoi la ville devrait accorder la gratuité du parking au seul bénéfice des usagers d'un autre équipement purement privé. Les arrêtés attributifs des subventions et les conventions ne reprennent heureusement pas cette disposition dont l'applicabilité juridique est donc incertaine. Si la ville décidait finalement de rendre ce parking payant, il resterait en tout état de cause à régler la question de la cohabitation d'usagers payants avec des usagers gratuits, à savoir les habitants de la résidence, mais aussi les usagers du casino, puisque la ville s'est engagée à rétrocéder gratuitement l'utilisation de 50 à 60 places au casino pour ses clients. Il est donc peu probable que l'exploitation de ce parking produise des recettes substantielles, même s'il était décidé de le rendre payant.

#### 3-4-4 Le plan de financement de l'opération était artificiellement équilibré

Selon la délibération en date du 11 mai 2009, le plan de financement de l'opération se présentait ainsi :

- Conseil régional de PACA	701 505,02 €
- Conseil général des Hautes-Alpes	1 181 113,48 €
- Autofinancement ville :	
- Redevance capitalisée DSP stationnement	1 000 000,00 €
- Prise en charge stationnement Etat	500 000,00 €
- Complément autofinancement	124 906,58 €
TVA (autofinancement)	687 474,92 €
Total TTC	4 195 000,00 €

Cet équilibre n'était cependant qu'apparent. Ainsi :

- la subvention attendue du conseil régional pour la seule acquisition du parking (puisqu'il s'agit bien seulement de cela, si l'on évoque un montant de 4 195 000 € à financer) est de 560 700 € et non pas de 701 505 € ;
- la subvention de l'Etat était uniquement prévue pour l'aménagement du parking et non pour son acquisition ;
- l'inscription d'une redevance capitalisée de 1 M€ dans le cadre de l'attribution d'une délégation de service public sur le stationnement ne repose sur aucun élément concret puisqu'aucun exploitant n'avait pris un tel engagement<sup>30</sup>, d'ailleurs fort peu crédible lorsque l'on sait que les parkings existants étaient globalement déficitaires et que les recettes qui pouvaient être attendues de l'exploitation de ce nouveau parking étaient particulièrement incertaines (voir plus haut) ;

<sup>30</sup> Alors que dans sa réponse du 12/09/2011, Mr Bayrou indique que «*les délégataires ont répondu avec des propositions intéressantes* », aucune offre n'a été retrouvée en mairie.

Dans un courrier en date du 30 septembre 2009 adressé à M. Bérard, le maire a pourtant cru opportun de *«confirme(r) que le financement de cette opération ne requiert pas de prêt bancaire puisque nous avons décidé de l'inscrire au titre du Contrat de Redynamisation des Sites de Défense, prévoyant des subventions régionale et départementale significatives »*.

Au final, l'autofinancement mobilisé par la commune pour la seule acquisition du parking a été de 1,766 M€ au lieu des 0,125 M€ annoncés dans la délibération<sup>31</sup>.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que la commune ait rencontré des difficultés à régler le prix de cet équipement coûteux, qui n'était pas intégralement financé, pour une part significative de ce montage.

Sur un plan budgétaire et comptable, la commune a inscrit fin 2009 à son bilan cette dette pour un montant de 4 153 050 €. Elle en a réglé, fin 2009, une partie, à hauteur de 1 300 000 € en utilisant les subventions encaissées du conseil général et du conseil régional. Le budget primitif 2009 ne prévoyait cependant aucun crédit pour cette opération pourtant très importante, envisagée de longue date, et qui était devenue certaine à la fin de 2008 (voir le courrier du maire en date 3 décembre 2008 qui *« confirme (à M. Bérard) la volonté de la Commune de Briançon d'acquérir (...) les places de parking que vous me proposez »*). Cette absence d'inscription confirme l'insincérité du budget 2009. Le solde de cette dette (2 853 050 €) a été inscrit et payé sur le budget 2010.

**L'acquisition des parkings de l'Aigle Bleu s'est donc accompagnée de nombreuses irrégularités, au niveau du procédé d'achat ainsi que de différentes étapes de la procédure, et a été mise en œuvre en dehors de tous les principes de bonne gestion (absence, notamment, d'étude de besoins, de mise en concurrence et de plan de financement crédible en amont).**

**La ville se retrouve aujourd'hui à devoir gérer et entretenir un nouvel équipement particulièrement coûteux, qu'elle n'avait pas en réalité les moyens de payer, dont l'utilité n'est pas démontrée et dont l'exploitation sera très probablement déficitaire.**

### **3-5 La reprise du chalet de Pralong**

En 2009, soit la même année que l'acquisition du parking de l'Aigle bleu, la commune de Briançon a repris dans son patrimoine le restaurant d'altitude, connu sous le nom du chalet de «Pralong», qui était auparavant exploité dans le cadre de la délégation de service public du domaine skiable.

Pour comprendre comment la commune de Briançon a été amenée à acquérir cet équipement, il convient de préciser que le 8 août 1989, elle avait signé en qualité de délégataire avec la commune de Puy Saint-Pierre, autorité organisatrice, une convention *« de construction et d'exploitation de remontées mécaniques et d'aménagements destinés à la pratique du ski alpin sur le territoire de la commune de Puy Saint-Pierre »* ayant notamment pour objet *« la construction et l'exploitation du télésiège de Puy St Pierre ainsi que la construction et l'exploitation des ouvrages annexes (alimentation en énergie, restaurant d'altitude ...) (souligné par la chambre) nécessaires au fonctionnement normal et à l'exploitation du domaine skiable »*.

---

<sup>31</sup> Réponse de la mairie au questionnaire n°5.

En 1993, une procédure d'appel d'offres fut lancée par la commune de Briançon pour la construction d'un restaurant, dans le cadre d'un bail à construction, à proximité de la gare intermédiaire d'arrivée de la télécabine du Prorel, sur un terrain situé sur le territoire de Puy-Saint-Pierre, mais qui appartenait néanmoins à la commune de Briançon. Cette procédure fut déclarée infructueuse pour des raisons qui n'ont pu être explicitées par la municipalité actuelle.

En 1998, un contrat de délégation de service public (DSP) des remontées mécaniques du Prorel fut conclu entre la ville de Briançon et la SEML Serre Chevalier Remontées Mécaniques jusqu'au 31 octobre 2006. Il prévoyait l'exploitation et la maintenance de zones skiabiles ainsi que différents investissements, dont un télésiège, mais le coût de ces investissements n'était détaillé, ni dans le contrat de DSP, ni dans le cahier des charges. L'article 8 du contrat précisait seulement que ces « *investissements sont portés à l'inventaire B. L'autorité organisatrice s'engage à reprendre à son compte les annuités restant à courir et remboursera au prestataire la partie non amortie de son autofinancement* ».

Le 26 janvier 2000, un avenant n° 3 à ce contrat de DSP fut conclu. Il avait pour objet de substituer à la construction du télésiège prévue initialement, la réalisation d'un restaurant d'altitude dit de «Pralong». Pour justifier cette modification, le préambule indiquait, d'une part que les projets d'investissements initiaux n'avaient pu aboutir en raison d'une absence d'autorisation des communes propriétaires des terrains et que, d'autre part, « *le 3 août 1999, la commission d'appel d'offres (avait) déclaré la consultation pour la construction du restaurant d'altitude infructueuse* ». Il s'agissait donc de la deuxième procédure d'appel d'offres infructueuse relative à la construction du restaurant. Un procès-verbal de carence explique cette fois l'absence d'aboutissement de la procédure mais les éléments relatifs à cette procédure d'appel d'offres n'ont pu être retrouvés par la municipalité actuelle.

L'avenant n° 3 prévoyait la réalisation du restaurant sur la base du cahier des charges de la consultation de 1999 et chiffrait son coût à 1 067 143 €, porté à 1 448 266 € par un avenant n° 5 du 4 mars 2003.

Le chalet, d'une superficie de 1 845 m<sup>2</sup> sur 3 niveaux, fut mis en service le 1<sup>er</sup> décembre 2001 dans le cadre d'une exploitation en bail commercial.

Le 18 avril 2006 un arrêté préfectoral créa le SIVU (Syndicat Intercommunal à Vocation Unique) du Prorel chargé de la construction, du renouvellement, de l'entretien et de la gestion des remontées mécaniques et des aménagements et équipements destinés ou liés à la pratique du ski sur le territoire des communes membres. Le SIVU devint donc l'autorité organisatrice du domaine skiable du Prorel en lieu et place de la commune de Briançon. Cet établissement nouvellement créé procéda au renouvellement de la DSP d'exploitation du domaine skiable qui arrivait à échéance, mais aucun des candidats ne souhaita, apparemment, reprendre l'exploitation du restaurant d'altitude. Une nouvelle DSP n'intégrant pas le restaurant fut alors signée avec la société Serre chevalier Valley SA (ex SCSD) qui appartient désormais au groupe Compagnie des Alpes.

Il convenait dès lors de régler le sort du chalet qui était sorti de la DSP. Dans un courrier du 7 décembre 2006, le sous-préfet de Briançon indiqua à la commune que le restaurant devait être repris par l'entité organisatrice, à savoir le SIVU du Prorel. Il confirma cette analyse dans un nouveau courrier du 12 mars 2007. Il revint cependant dans un courrier du 8 août 2007 sur sa position initiale en indiquant que le restaurant était construit sur des parcelles appartenant à la commune de Briançon et que, dès lors, « *il n'(était) pas impossible qu'elle en demeure propriétaire* ». Il ajouta que ce chalet « *sembl(a)it emprunter aux deux régimes. Il serait la propriété initiale de la commune au vu de la propriété des parcelles mais il est rangé dans l'inventaire B des biens apportés par le concessionnaire et dont le transfert à l'autorité organisatrice peut se faire par le moyen d'un rachat* ».

Le 17 avril 2008 Serre Chevalier Valley adressa à la commune de Briançon une facture de 1 506 018,35 € correspondant à la valeur nette comptable (VNC) du restaurant et constituant le montant de l'indemnité demandée. Cette évaluation fut confirmée par un cabinet d'expertise comptable le 11 avril 2009.

Par délibération du 11 mai 2009, le conseil municipal prit acte du retour du chalet de Pralong dans le patrimoine communal et fixa à 1 506 018,35 €, dont 212 733 € de régularisation de TVA, le montant de la valeur nette comptable dudit bâtiment représentant l'indemnité due par la commune à Serre-Chevalier Valley. Il décida également de reprendre les deux emprunts en cours souscrits par la société pour la construction du restaurant, pour un montant de 800 637 €.

### 3-5-1 De nombreuses fragilités juridiques

- Une durée de convention de DSP anormalement courte au regard de l'investissement réalisé et un contrat lacunaire

Le rapport public annuel de la Cour des comptes publié en février 2011 relatif à la gestion du domaine skiable en Rhône-Alpes souligne la durée excessive de conventions signées pour une période de 30 ans et faisant l'objet, pour la plupart, de prolongations de dix ans. La durée de la DSP du Prorel, qui n'est que de 8 ans, contraste donc avec celle de ces DSP et apparaît de ce fait particulièrement atypique.

Cette conclusion est confirmée par l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui prévoit que la durée des DSP ne doit pas « dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre ». On peut donc en déduire, a contrario, qu'une durée de DSP largement inférieure aux durées habituelles d'amortissement de remontées mécaniques, qui sont en moyenne de 22,5 ans, est anormalement courte. C'est en effet ce type d'équipement qui doit être pris en compte en l'espèce, puisque le restaurant d'altitude a été construit en substitution du télésiège prévu initialement.

Par ailleurs, le cahier des charges de la DSP ne contenait aucune indication sur les modalités, et notamment sur la durée, d'amortissement des biens construits par le délégataire<sup>32</sup>. Ce n'est qu'au moment de déterminer la valeur nette comptable, à la fin de la délégation, qu'il a été constaté que le délégataire avait notamment choisi d'amortir le restaurant sur 30 ans alors même que la durée de la DSP n'était donc que de 8 ans.

Le contrat initial ne chiffrait pas, non plus, le montant des investissements à réaliser et ne permettait donc pas d'évaluer l'équilibre économique général de la délégation.

**En conclusion, l'imprécision des conditions d'amortissement dans le cadre d'une durée anormalement courte de la délégation n'a pas permis de sécuriser les conditions de sortie de la DSP. Aussi, à l'issue de celle-ci, la commune a-t-elle dû reprendre le chalet à une valeur nette comptable très élevée dans la mesure où seulement quatre années de dotations aux amortissements sur 30 avaient été réalisées.**

- Des clauses mal définies

La contradiction entre la rédaction de l'article 8 et celle de l'article 31-1 de la convention de DSP a rendu difficile la classification du chalet de Pralong soit dans les biens de retour soit dans les biens de reprise. Or, le sort de ces biens n'est pas identique à la fin de la délégation de service public.

<sup>32</sup> Paragraphe 8-22 du cahier des charges : « Cet investissement, à la charge du prestataire, avec autofinancement de 20 % et emprunt sur 15 ans sera inscrit à l'inventaire B. Il précisera le mode d'amortissement du bien ». Or, l'inventaire n'a jamais été établi et la durée d'amortissement ne figure dans aucun document.

**Les biens de retour** correspondent aux biens indispensables à l'exploitation du service public qui font partie intégrante de la délégation et qui reviennent de plein droit et gratuitement à la personne publique en fin de contrat. Les biens de retour étant considérés comme relevant de la propriété publique « ab initio », leur transfert ne donne donc lieu à aucune indemnité au bénéfice du délégataire en fin de contrat.

Ce principe de gratuité s'impose comme un principe central en matière de DSP dans la mesure où l'exploitation de la délégation doit permettre au prestataire d'amortir son investissement sur la durée du contrat, sous réserve que la durée initialement stipulée soit respectée sans résiliation anticipée.

**Les biens de reprise** sont, quant à eux, des biens qui, tout en faisant partie intégrante de la délégation, ne sont pas indispensables à son exploitation. En conséquence, ils restent la propriété du délégataire pendant toute la durée du contrat et n'entrent dans la propriété de la personne publique que si cette dernière en décide le rachat, au terme de la convention. La collectivité délégante exerce donc un droit facultatif de rachat, l'évaluation des biens au terme du contrat s'effectue le plus souvent dans les termes d'une évaluation réelle lorsque la convention n'en dispose pas autrement.

L'identification des différents biens utilisés dans le cadre de la délégation de service public fait en principe l'objet d'un inventaire contractuel qui doit être complété tout au long de l'exécution de la convention. Dans le silence du contrat, le juge administratif recourt à l'interprétation commune des parties en tenant compte également du caractère indispensable ou non de l'ouvrage pour l'exploitation du service public.

Au regard de cette distinction fondamentale, la convention de délégation de gestion du domaine skiable du Prorel contient des clauses contradictoires.

L'article 8 est en effet ainsi rédigé : « *Investissements portés à l'inventaire B (biens fournis par le prestataire) : l'autorité organisatrice s'engage à l'expiration de la convention à reprendre à son compte les annuités restantes à courir et remboursera au prestataire la partie non amortie de son autofinancement* ».

L'article 31-1, relatif à l'expiration de la convention, indique, pour sa part, que « *les biens fournis par le prestataire (inventaire B) pourront être repris par l'Autorité organisatrice à la demande du prestataire, rachat à la valeur nette comptable ou à défaut à dire d'expert* ».

La convention fait donc apparaître des incohérences en mélangeant les deux régimes des « biens de retour » et des « biens de reprise », sans de surcroît avoir défini au préalable les biens de retour et les biens de reprise de la délégation.

En effet, l'inventaire B auquel il est fait référence n'a, dans les faits, jamais été dressé. Et même s'il l'avait été, le critère retenu (« *biens fournis par le prestataire* »), n'aurait pas permis de classer les biens entre ceux de retour et ceux de reprise, les biens de retour pouvant être apportés par le délégant ou financés par le délégataire.

Par ailleurs, alors que l'article 31-1 de la convention prévoit une simple faculté de rachat par l'autorité organisatrice, l'article 8 mentionne un engagement de reprise par cette autorité organisatrice.

En raison de ces difficultés juridiques, plus de deux ans de négociation ont été nécessaires pour déterminer qui devait reprendre le restaurant d'altitude et selon quelles modalités.

Au final, suivant l'analyse d'une deuxième expertise sollicitée par la commune (la première ayant seulement vérifié le montant de la valeur nette comptable), il a été décidé de classer le restaurant d'altitude parmi les biens de retour et d'indemniser le délégataire à la valeur nette comptable, en considérant:

- « *Que les aménagements de piste et le bâtiment de Pralong, réalisés par le délégataire ont fait l'objet d'une commande expresse de la ville à travers les clauses de l'article 8 du contrat initial et de l'avenant de 2000, la ville étant autorité organisatrice, a priori seule juge des aménagements nécessaires au fonctionnement du service : ils peuvent à ce titre être considérés comme nécessaires au fonctionnement du service en ce que participant au confort des usagers du service et permettant un stockage du matériel de l'exploitant.*
- *que ces aménagements ont été réalisés sur les propriétés communales de Briançon ou sur des propriétés privées grâce à la servitude prévue aux articles L. 342-20 du code du tourisme ;*
- *que si une clause d'indemnisation de ces investissements a été prévue, cette clause ne contrevient pas au principe du retour gratuit des biens dans le patrimoine de l'autorité organisatrice, cette exigence du Conseil d'Etat n'étant a priori applicable qu'autant que le délégataire a eu le temps d'amortir son investissement, ce qui n'est évidemment pas le cas ici, compte tenu de la très faible durée du contrat. Nous ne sommes donc pas ici dans une hypothèse de rachat de biens mais d'indemnisation de leur valeur non amortie».*

Ces fragilités juridiques du contrat initial, ont été particulièrement pénalisantes sur le plan financier pour la commune de Briançon.

L'absence de distinction initiale formelle entre biens de retour et biens de reprise a en effet conduit à considérer que le restaurant d'altitude était un bien de retour au motif que, sa construction ayant été demandée par l'autorité organisatrice, il était nécessaire au fonctionnement du service public, ce qui est loin d'être démontré. Le fait que l'exploitation du restaurant n'ait pas pu être imposée dans la délégation suivante confirme le doute que l'on peut avoir sur le caractère nécessaire de cet investissement.

La très faible durée du contrat initial a par ailleurs obligé la commune à indemniser le délégataire à hauteur de la valeur nette comptable du restaurant, alors que, s'il s'agissait d'un bien de retour en fin de délégation, le principe de gratuité aurait dû s'appliquer.

Le manque de lisibilité du contrat pouvait en outre exposer la commune à un risque fiscal important qui n'a jamais été évalué. En effet, le mode de taxation du transfert est déterminé par la qualification juridique du bien. Si l'opération avait été considérée comme une reprise, il s'agissait alors d'un transfert de propriété qui aurait fait l'objet d'un acte notarié et aurait donc été soumis aux droits d'enregistrement, le bien étant achevé depuis plus de 5 ans<sup>33</sup>. La commune ayant justifié le transfert comme étant un retour dans son patrimoine, elle a obtenu de la direction générale des finances publiques le remboursement de la TVA sur le montant de l'indemnisation dans le cadre du transfert des droits à déduction du délégant au délégataire.

### **3-5-2 Une opération coûteuse pour la commune de Briançon**

Au final, la commune a dû reprendre dans son patrimoine ce restaurant pour le montant non négligeable de 1,5 M€.

---

<sup>33</sup> Le comptable avait d'ailleurs, dans un courrier du 30/12/2009, assimilé cette opération à une acquisition et demandé les justificatifs obligatoires tels que l'avis des domaines et l'état hypothécaire ; il avait dans l'attente suspendu le paiement du mandat.



Cette opération a pesé lourdement sur le programme d'investissement de l'année, même si elle fut présentée au moment du vote par le conseil municipal comme une aubaine permettant à la ville d'émarger au remboursement anticipé du FCTVA,<sup>34</sup> et a augmenté d'autant l'encours de dette de la commune de Briançon dont le niveau se situait déjà très largement au-dessus de ses capacités de remboursement.

De plus, l'exploitation de ce restaurant d'altitude se révèle déficitaire. Les loyers perçus au titre du bail commercial sont très inférieurs aux charges de gestion, comme il ressort du tableau ci-dessous :

**Résultat d'exploitation du restaurant d'altitude**

CHARGES (en €)	
- Eau Assainissement	2 760*
- Impôts et taxes	16 480
- Assurances	564
- Maintenance et gros entretien	0
- Intérêts d'emprunt	17 373
- ICNE	-4 690
- Dotation aux amortissements	51 731
RECETTES (en €)	57 280*
- Loyer	
RESULTAT	- 26 938

Source : Direction des finances ville de Briançon et retraitements CRC

(\*) Uniquement les charges et recettes afférentes à 2010

Ainsi, en 2010, le déficit d'exploitation du restaurant, à la charge de la commune, se monte à 27 000 € pour 57 000 € de recettes.

### 3-6 La gestion du patrimoine historique

#### 3-6-1 Le patrimoine historique de Briançon

La ville de Briançon possède un patrimoine historique très riche qui est pour l'essentiel classé ou inscrit à l'inventaire des monuments historiques. Un nombre important de fortifications érigées par Vauban figure dans ce patrimoine :

**Liste des monuments historiques de Briançon**

Les édifices classés parmi les monuments historiques
- Fort Dauphin (arrêté du 6 juillet 2007)
- Fort des Salettes (arrêté du 14 février 1989)
- Fort des Trois-Têtes (arrêté du 8 juin 1989)
- Fort du Randouillet (arrêté du 26 janvier 1989)
- Communication Y (arrêté du 8 juin 1989)
- Pont d'Asfeld sur la Durance (arrêté du 5 décembre 1988)
- Eglise (ancienne collégiale) (arrêté du 14 octobre 1931)
- Eglise des Cordeliers (ancienne) (arrêté du 21 septembre 1982)
- Immeuble dit ancienne maison du Roi, actuellement Palais de Justice (arrêté du 18/10/1994)
- Maison des Têtes (arrêté du 18 février 1998)
- Fortifications de la Ville Haute (arrêté du 13 août 1990)

<sup>34</sup> Procès-verbal du conseil municipal du 11 mai 2009.

### Les édifices inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques

- Chapelle des Pénitents Noirs : clocher (arrêté du 30 juillet 1973)
- Fontaine des Soupîrs (arrêté du 18 mars 1930)
- Maison dite maison du Temple (arrêté du 5 février 1982)
- Fort d'Anjou et ensemble des terrains nus attenants (arrêté du 21 octobre 1986)
- Redoute du Point du Jour et ensemble des terrains nus attenants (arrêté du 21 octobre 1986)
- Couvent des Récollets (ancien) ou ancienne caserne du Muy (arrêté du 7 septembre 1978) : vendu le 8 décembre 2008
- Téléphérique militaire de Terre Rouge ou des Gondrans (arrêté du 1<sup>er</sup> octobre 2003)
- Maison (37, Grande rue) (arrêté du 3 juin 1932)

Parmi ces édifices, seul le Fort des Têtes n'appartient pas à la commune mais à l'Etat.

La commune a cherché à valoriser ce patrimoine sur le plan touristique et économique. Elle détient ainsi le label des villes d'art et d'histoire depuis 1990 et fait partie depuis juillet 2008 du réseau Vauban<sup>35</sup>.

Cet effort de valorisation a eu des conséquences positives sur la fréquentation. Le nombre de visites, tous sites confondus, est en augmentation globale de 12 % pendant la période 2007 à 2010, avec une hausse très nette sur cette dernière année. Les visites individuelles et de groupe, directement liées au tourisme et révélatrices de l'attractivité du patrimoine, ont plus particulièrement augmenté de 32 % :

#### *Nombre de visites du patrimoine historique*

	2007	2008	2009	2010	var2007/2010
Visites individuelles adultes	6 368	6 006	6 171	8 804	38,25 %
Visites groupes adultes	3 610	2 766	3 575	4 406	22,05 %
Service éducatif	6 172	5 340	5 409	4 867	- 1,14 %
<b>Total</b>	<b>16 150</b>	<b>14 112</b>	<b>15 155</b>	<b>18 077</b>	<b>11,93 %</b>

Source : Direction du patrimoine et des archives de Briançon

Cette évolution est cohérente avec les statistiques de l'Unesco qui montrent que le classement au patrimoine mondial de l'humanité permet d'accroître en moyenne d'environ 25 % l'afflux touristique dans l'ensemble des sites agréés<sup>36</sup>.

Toutefois l'augmentation de la fréquentation n'a pas suivi immédiatement l'inscription au patrimoine mondial de l'Unesco en 2008, puisque cette année-là, ainsi qu'en 2009, une baisse a même été constatée par rapport à 2007.

Si la fréquentation du patrimoine apparaît donc dynamique cette dernière année, elle reste néanmoins relativement modeste. A titre d'exemples, le nombre d'entrées à la citadelle de Besançon, qui fait également partie du réseau Vauban, était de 233 000 en 2010<sup>37</sup>. A Arles, les monuments historiques inscrits au patrimoine mondial de l'humanité ont enregistré, tous sites confondus, 400 000 entrées payantes<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> Le réseau Vauban a été constitué en 2007 dans le cadre de la candidature à l'inscription au patrimoine mondial de l'humanité ; il comprend 13 sites, dont Briançon. Le label de l'Unesco a été attribué en juillet 2008 au réseau dans son ensemble.

<sup>36</sup> Article du Nouvel Economiste du 28 avril 2011, pages 19-20 : « Le label Unesco : une valeur universelle exceptionnelle ».

<sup>37</sup> Source : site internet de la citadelle de Besançon.

<sup>38</sup> Source : article de La Provence, 20 juillet 2011

### 3-6-2 Le coût de la gestion du patrimoine

#### ➤ Le coût de fonctionnement

La gestion du patrimoine historique relève d'une direction du patrimoine et des archives. Un conservateur est à la tête de ce service qui comprend par ailleurs 9 agents (5,83 TP) :

#### *Effectifs de la direction du patrimoine*

Grade	ETP
1 Conservateur en chef	1
1 Adjoint administratif	1
8 guides conférenciers	3,83

Source : Direction du patrimoine et des archives

Malgré l'augmentation de ces dépenses de personnel (+ 20 %), les charges ont baissé de 14 % entre 2007 et 2010, sous l'effet de la nette diminution des charges générales.

Les recettes tirées des visites, qui représentent environ la moitié des recettes totales, se sont, de leur côté, accrues de 23 % sur la période. Bien qu'en augmentation, les ventes de produits, sources de marges importantes, restent limitées (7 % des recettes).

#### *Dépenses et recettes de fonctionnement liées à la gestion du patrimoine*

	2007	2008	2009	2010	Var 2007/2010
<b>DEPENSES</b>					
- Personnel (salaires, charges, primes...)	256 696	269 125	293 074	308 100	20,03 %
- Autres dépenses de fonctionnement	335 112	257 924	243 342	203 563	-39,26 %
<b>Total</b>	591 808	527 049	536 416	511 663	-13,54 %
<b>RECETTES</b>					
- Subventions de fonctionnement	34 000	81 735	74 400	47 960	41,06 %
- Visites	49 664	46 688	60 902	61 269	23,37 %
- Vente de produits	5 609	8 385	3 196	9 214	64,27 %
- Autres	4 348	3 569	3 102	6 161	41,70 %
- Mise à disposition du conservateur à la CCB	0	0	7 590	0	
<b>Total</b>	93 621	140 377	149 190	124 604	33,09 %
<b>Ecart</b>	- 498 187	- 386 672	- 387 226	- 387 059	
<b>Taux d'autofinancement</b>	<b>15,82 %</b>	<b>26,63 %</b>	<b>27,81 %</b>	<b>24,35 %</b>	

Source : Direction des finances de la ville de Briançon

Au final, malgré une évolution favorable de la fréquentation, le coût de fonctionnement net de la gestion de ce patrimoine s'élève à environ 400 000 € par an pour la commune.

#### ➤ Le coût en investissement

Pour la période 2007 à 2010, les dépenses d'investissement liées au patrimoine historique (travaux, équipements, études) se sont montées au total à près d'1,5 M€<sup>39</sup>, financées à 50 % par des subventions. Elles n'ont représenté qu'un peu plus de 7 % des dépenses totales d'équipements de la commune au cours de cette même période.

<sup>39</sup> Cette somme inclut le montant du rachat du Fort du Randouillet à l'Etat en 2007 (20 K€) mais ne comprend pas le quartier Colaud qui n'est pas assimilé au patrimoine historique.

### Dépenses d'investissement liées au patrimoine historique

	2007	2008	2009	2010	Total
Dépenses d'inv. patrimoine	190 389	599 554	589 435	100 172	1 479 550
% des dep. d'équip. total	2,32 %	7,30 %	7,18 %	1,22 %	7,07 %
Recettes (subventions)	7 475	116 908	367 438	232 707	724 528

Source : comptes administratifs et direction des finances de la ville de Briançon

Cette situation pourrait ne pas perdurer. L'entretien du patrimoine historique représente en effet un risque important pour les finances de la ville de Briançon du fait de sa dégradation très rapide qui nécessite d'importants travaux de sauvegarde.

2,2 M€ de dépenses d'investissements liées au patrimoine historique, ont ainsi été inscrites au budget primitif 2011, dont plus de 93 % de restes à réaliser (RAR) de l'exercice 2010. Ces dépenses, financées également à 50 % par des subventions, représentent cette fois près de 22 % des dépenses totales d'équipement de l'année.

### Dépenses d'investissement 2011 liées au patrimoine historique

Dépenses RAR 2010	2 085 669	Recettes RAR 2010	1 101 486
Dépenses BP 2011	158 920	Recettes BP 2011	28 000
<b>Total dépenses</b>	<b>2 244 589</b>	<b>Total recettes</b>	<b>1 129 486</b>
<b>Autofinancement</b>	<b>- 1 115 103</b>		

Source : Budget primitif 2011

Ces dépenses sont cependant sans commune mesure avec le montant total de travaux que nécessiterait l'état sanitaire des fortifications Vauban.

Une étude actualisée réalisée en avril 2011 par l'architecte des monuments historiques évalue ainsi à 28,6 M€ ou 30,5 M€, selon les options retenues, le coût des travaux de fortification et de sauvetage de l'ensemble des bâtiments du seul Fort du Randouillet.

S'agissant du Fort des Têtes, une autre étude récente du ministère de la culture a estimé les travaux de sauvetage à 20 M€ HT et les travaux de mise en sécurité et de conservation à 20 M€ HT supplémentaires.

Même s'ils sont en meilleur état, Briançon doit par ailleurs entretenir les remparts d'enceinte de la ville ainsi que le fort des Salettes et le fort Dauphin, dont elle est également propriétaire. Pour le Fort Dauphin, la dernière étude sanitaire fait ainsi état d'un besoin de 9,6 M€ de travaux de sauvetage et de mise en sécurité<sup>40</sup>.

Il est évident que même avec d'importantes subventions, une commune de la taille de Briançon n'a pas la capacité budgétaire d'entretenir un tel patrimoine, encore moins dans le contexte particulier de situation financière dégradée que connaît la ville.

La commune a toutefois pu récemment se désengager de l'acquisition du Fort des Têtes. Dans le cadre du contrat de redynamisation des sites de défense (CRSD), l'Etat avait en effet proposé à la commune de lui vendre le quartier militaire Berwick pour un euro symbolique mais avait lié cette vente à la reprise du Fort des Têtes.

<sup>40</sup> Relevé de conclusions de la réunion de programme pluriannuel de sauvetage des fortifications du 20 avril 2011.

La ville de Briançon reste néanmoins engagée, dans le cadre du réseau Vauban, à la mise en œuvre d'un plan de gestion destiné à préserver et valoriser les fortifications classées au patrimoine mondial. Le non-respect de ce plan de gestion par un seul des membres du réseau pourrait faire perdre le label attribué par l'Unesco à l'ensemble du réseau.

Un plan triennal adopté en juillet 2011 prévoit la réalisation de 4,5 M€ de travaux de sauvetage des sites fortifiés de la ville. L'effort financier de 1,5 M€ par an sera réparti entre l'Etat (50 %), la commune (10 %) et la région et le département (40 %). Ce programme risque cependant de se révéler rapidement insuffisant face à la dégradation très rapide de certains forts comme le Randouillet.

### **CONCLUSION SUR LA GESTION DU PATRIMOINE**

Le patrimoine constitue pour la ville de Briançon une richesse. Les cessions et les acquisitions réalisées ces dernières années montrent cependant qu'il n'a pas toujours été géré dans le respect des textes légaux et réglementaires et au mieux des intérêts de la commune.

Déjà contrainte par le coût de la gestion de son patrimoine historique, la commune est désormais confrontée à la problématique de la reconversion des friches militaires<sup>41</sup>. Si le foncier rendu disponible en cœur de ville par suite du départ de l'armée constitue pour Briançon une opportunité de réaliser un projet urbain cohérent, ce projet devra reposer, le plus en amont possible, sur un plan de financement précis, réaliste, et régulièrement actualisé, de façon à prévenir toutes difficultés liées à des investissements que la ville ne pourrait assumer.

### **4 – LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

La chambre a réalisé un certain nombre de vérifications qui ont porté principalement sur la régularité formelle des procédures. A la suite de ces vérifications, la chambre n'a pas d'observation à formuler sur ce sujet.

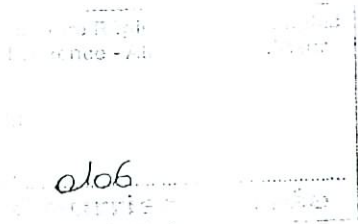
---

<sup>41</sup> La ville de Briançon a racheté à l'Etat le quartier Colaud en 2007 pour 2,1 M€. Il était envisagé d'acquérir le quartier Berwick pour 1 €. Dans le cadre du CRSD, une procédure d'appel d'offres pour assistance à maîtrise d'ouvrage pour ce projet urbain a été lancée fin 2010. La commune travaille sur ce dossier avec l'appui de l'AREA (agence régionale d'équipement et d'aménagement).

# VILLE DE BRIANÇON



Cabinet du Maire  
Direction Général des Services  
Dossier suivi par : Eric Dubois  
Réf. : SF-011.20130122



*Greffes*

Madame Danièle LAMARQUE  
Présidente de la Chambre  
Régionale des Comptes  
17, rue de Pomègues  
13295 MARSEILLE Cedex 08

Briançon le, 22 JAN. 2013

L.R.A.R N° 2C 046 311 6554 1

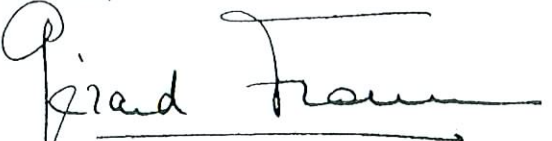
Madame la Présidente,

Par lettre du 19 décembre 2012 reçue le 21 décembre 2012, vous m'avez adressé le rapport à fin d'observations définitives sur la gestion de la commune pour les exercices 2007 et suivants.

En application des articles L. 243-5 et R. 241-17 du code des juridictions financières, vous m'informez de la possibilité d'adresser au greffe de la Chambre Régionale des Comptes une réponse écrite qui engage ma responsabilité : par la présente, je vous informe n'avoir aucune observation à formuler sur ledit rapport.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes respectueuses salutations.

Le Maire,

*Cordialement*  
  
Gérard FROMM