



DELIBÉRATIONS N°149
CONSEIL MUNICIPAL
DU 19 OCTOBRE 2022

DEL 2022.10.19/149

Thème :
AFFAIRES GENERALES

Objet :
Examen des comptes et de la gestion de la Ville de Briançon par la Chambre Régionale des Comptes / période 2014-2020 - Rapport d'observations définitives

Convocation :

Date : 12/10/2022

Affichage : 12/10/2022

Nombre de membres du conseil municipal

En exercice : 33

Présents : 26

Nombre de suffrages

exprimés : Porté à connaissance et débattu

Le **mercredi 19 octobre 2022** à 18h00 le conseil municipal légalement convoqué, s'est réuni en séance publique dans la salle du 1^{er} étage de la CCB, sous la présidence de **Monsieur ARNAUD MURGIA**

Étaient présents :

Arnaud MURGIA, Catherine VALDENNAIRE, Annie ASTIER-CONVERSE, Christian JULLIEN, Émilie DESMOULINS-GENOUX, Jean-Marc CHIAPPONI, Élisabeth FAURE, Claire BARNÉOUD, Patrick MICHEL, Michèle SKRIPNIKOFF, Corinne ASCHETTINO, René MICHEL, Christian FERRUS, Marie SOUBRANE, Hervé BOULAIS, Yoann LAGIER, Sandrine CORDIER, Christophe OSTI, Maryse XAUSA-FRANÇOIS, Maud GADÉ, Stéphane SIMOND, Thomas SCHWARZ, Aïcha CHERIF, Alexis LALANNE, Aurore MARCHAND, Francine DAERDEN, Aurélie POYAU

Étaient représentés :

Richard NUSSBAUM donnant pouvoir à Arnaud MURGIA
Éric PEYTHIEU donnant pouvoir à Élisabeth FAURE
André MARTIN donnant pouvoir à Jean-Marc CHIAPPONI
Corinne FAURE-BRAC donnant pouvoir à Michèle SKRIPNIKOFF
Sandrine CORDIER donnant pouvoir à Catherine VALDENNAIRE
Renaud PONS donnant pouvoir à Marie SOUBRANE
Gabriel LÉON donnant pouvoir à Aurélie POYAU

Absents excusés :

Richard NUSSBAUM, Éric PEYTHIEU, André MARTIN, Corinne FAURE-BRAC, Sandrine CORDIER, Renaud PONS, Gabriel LÉON

Secrétaire de séance :

Émilie DESMOULINS-GENOUX

AR Prefecture

005-210500237-20221019-2022_10_149-DE
Reçu le 25/10/2022

Rapporteur Monsieur le Maire

- VU** le rapport d'observations définitives délibéré le 9 juin 2022 par la Chambre Régionale des Comptes Provence Alpes Côte d'Azur, notifié le 14 septembre 2022 à l'Ordonnateur, portant recommandations suite à l'examen des comptes et de la gestion de la Ville de Briançon pour les exercices 2014 et suivants ;
- VU** les dispositions des articles R 243-16, L 243-4 et suivants du Code des juridictions financières qui précisent que « le rapport d'observations définitives (formulées par la Chambre) 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. » ;

Ceci exposé,

Le rapport ayant été adressé dans son intégralité à chaque Conseiller Municipal, à l'appui de la convocation au présent Conseil ;

LE CONSEIL MUNICIPAL, APRES EN AVOIR DEBATTU,



- Prend acte de la présentation du rapport d'observations définitives formulées par la Chambre Régionale des Comptes Provence Alpes Côte d'Azur au terme de l'examen des comptes et de la gestion de la Ville de Briançon, sur les exercices 2014 et suivants.

Et les membres présents ont signé au registre après lecture.

AFFAIRES GENERALES DEL 2022.10.19/149

PUBLIÉE LE : 25 OCT. 2022

Le Maire,
Arnaud MURGIA

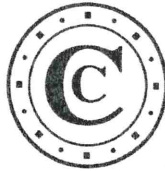


AR Prefecture

Chambre régionale
des comptes

005-210500237-20221019-2022_10_19-DE
Reçu le 25/10/2022

Provence-Alpes-Côte d'Azur



CONFIDENTIEL

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE BRIANÇON
(département des Hautes-Alpes)

Exercices 2014 et suivants

**Destiné à recevoir la réponse des personnes destinataires,
le présent document est confidentiel.**

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 9 juin 2022.

AR Prefecture

005-210500237-20221019-2022_10_149-DE
Reçu le 25/10/2022

AVANT-PROPOS

Les rapports d'observations définitives, une fois délibérés, sont adressés aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, des réponses qui ont vocation à les accompagner lorsqu'ils seront rendus public. Ce sont des documents confidentiels réservés aux seuls destinataires, qui conservent un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire. Leur divulgation est donc interdite, conformément à l'article L. 241-4 du code des juridictions financières.

AR Prefecture

005-210500237-20221019-2022_10_149-DE
Reçu le 25/10/2022

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS.....	9
RAPPEL DE PROCÉDURE.....	10
INTRODUCTION.....	11
1 L'ANALYSE FINANCIÈRE DE LA COMMUNE	12
1.1 L'évolution de la situation financière entre 2014 et 2020	13
1.1.1 Les recettes de fonctionnement.....	13
1.1.2 Des charges de fonctionnement maîtrisées	16
1.1.3 Un désendettement significatif et un niveau élevé d'investissement.....	18
1.2 L'impact de la crise de la Covid 19 sur les finances de la Commune	22
1.2.1 Les dispositifs de soutien mis en œuvre auprès des acteurs économiques et associatifs	22
1.2.2 L'impact de la fermeture des remontées mécaniques sur le budget annexe de la régie de stationnement	23
1.2.3 L'impact budgétaire de la Covid sur les autres services proposés en régie	23
1.2.4 L'impact de la Covid sur les recettes fiscales de la commune.....	23
2 LA POLITIQUE DE LA COMMUNE À L'ÉGARD DES ASSOCIATIONS ET CLUBS SPORTIFS	26
2.1 L'organisation de la commune en matière de politique sportive.....	26
2.1.1 Le soutien aux activités sportives	26
2.1.2 La mise à disposition d'équipements et de personnel.....	27
2.2 La gestion de deux équipements sportifs majeurs : le centre aquatique et la patinoire municipale.....	28
2.2.1 Une gestion en délégation de service public, puis en régie directe depuis 2016.....	28
2.2.2 Bilan comparé du coût des deux modes de gestion pour la collectivité.....	29
2.2.3 Bilan en matière d'accessibilité du service public	31
2.2.4 Bilan en matière de gestion durable des équipements.....	32
2.3 Les relations de la commune avec l'association et la SASP porteuses du club de Hockey sur glace.....	34
2.3.1 Une convention de partenariat et des conventions d'occupation temporaires d'appartements pour les joueurs de la SASP définissent le cadre de la relation entre la ville et l'équipe professionnelle	34
2.3.2 Le coût global du soutien de la ville à la SASP les Diables rouges.....	36
3 LES RAPPORTS DE LA VILLE AVEC LE CASINO	37
3.1 Le casino et ses retombées sur le territoire de la commune.....	37
3.1.1 Présentation du casino et des sociétés exploitantes de la délégation de service public.....	37
3.1.2 Les retombées économiques et financières pour le territoire de Briançon.....	38
3.1.3 La contribution du casino au développement culturel et touristique.....	38
3.2 Les relations de la commune avec les sociétés délégataires	39
3.2.1 Les stipulations du contrat en cours	39

3.2.2 Les conditions d'exploitation.....	41
3.3 Les modalités d'exercice du contrôle par la commune des obligations du concessionnaire	42
3.3.1 La qualité de l'information transmise dans les rapports du délégataire	42
3.3.2 Les instances de contrôle prévues par le contrat de DSP.....	42
3.3.3 L'organisation des services de la commune en vue de l'exercice du contrôle de la délégation.....	43
4 L'ACTION DE LA COMMUNE SUR LE CENTRE-VILLE.....	44
4.1 Présentation générale de la zone d'aménagement concerté et de la concession.....	44
4.1.1 Historique et objectifs de la concession	44
4.1.2 Une opération d'aménagement fondée sur une démarche de développement durable ...	45
4.1.3 Bilan financier prévisionnel initial.....	46
4.1.4 État des lieux de l'opération à la fin de l'année 2021	47
4.2 L'exécution budgétaire de la première tranche de la concession fait apparaître un dérapage d'1,4 M€	48
4.3 La nouvelle programmation de l'opération chiffre à 2,6 M€ les dépenses supplémentaires induites pour la commune.....	49
4.3.1 Objectifs et processus d'adoption de la nouvelle programmation	49
4.3.2 Le bilan financier de la nouvelle version de la concession, chiffré à 4M€ supplémentaires pour le budget de la commune, apparaît sous-estimé en termes de coûts	52
4.4 Les modalités de contrôle des activités de l'AREA par la ville	54
4.4.1 Le contrôle du déroulement de la concession par la ville	54
4.4.2 L'absence de contrôle analogue des activités de la SPL AREA par la commune	58
4.5 La dissolution programmée de l'AREA PACA : risques et perspectives pour la commune.....	59
5 LA PARTICIPATION DE LA VILLE DANS DEUX ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES ET SES CONSÉQUENCES POUR ELLE	61
5.1 La SEM EDSB.....	61
5.1.1 Historique, forme et gouvernance de la société EDSB	61
5.1.2 Modalités d'exercice de ses activités	63
5.1.3 Une information du conseil municipal à améliorer	67
5.1.4 Une société génératrice de revenus pour ses actionnaires.....	67
5.2 La SPL Eau Services Haute Durance (ESHD)	68
ANNEXE	69

SYNTHÈSE

La chambre a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Briançon entre 2014 et 2020. Elle a analysé sa situation financière ainsi que la façon dont elle gère plusieurs compétences telles que la politique sportive, la requalification de son centre-ville, la délégation de service public qu'elle octroie au casino ou encore la façon dont elle contrôle l'activité des entreprises publiques locales dans lesquelles elle détient des participations et qui sont concessionnaires de services publics à savoir, la SEM Électricité Développement Services Briançon (EDSB) qui intervient dans le domaine de la production et de la distribution d'électricité et la SPL Eau Service Haute Durance (ESHD), concessionnaire du service de distribution d'eau potable.

La situation financière de la commune s'est nettement améliorée au cours de la période sous revue. La ville a maintenu un niveau élevé d'autofinancement grâce à une bonne maîtrise de ses charges de fonctionnement. En parallèle, elle a réduit son endettement bancaire de plus de 20 M€ en 7 ans, faisant passer sa capacité de désendettement, qui mesure le nombre d'années d'autofinancement qu'il faudrait pour rembourser sa dette, de 18 années en 2018 à 8,3 années fin 2020.

La commune a néanmoins continué d'investir de manière importante dans son patrimoine, consacrant en moyenne 7,2 M€ de dépenses d'équipement et de subventions d'investissement par an, dans son budget principal. Au total, ce sont 48,8 M€ qui ont été investis sur son budget propre, sans aucun nouveau recours à l'emprunt, et grâce à un niveau appréciable d'autofinancement (34,5 M€ en cumul sur la période), une mobilisation correcte de subventions d'investissements (15,2 M€) et un recours peu important à des cessions d'actifs (3,1 M€).

Concernant les opérations de requalification du centre-ville, une partie significative des investissements a été réalisée dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté, conduite avec la SPL AREA-PACA, concessionnaire de l'opération d'aménagement. Cette opération de requalification d'anciens sites militaires, a été initiée en 2014 pour en faire un éco-quartier. Signé sans mise en concurrence préalable, le traité de concession aurait toutefois dû faire l'objet d'une procédure de mise en concurrence dans la mesure où la ville n'exerce pas un contrôle sur l'AREA analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services. Par conséquent, les règles de la quasi-régie ne pouvaient pas s'appliquer.

À l'issue de la première des trois tranches de travaux prévues par le contrat de concession, des aménagements et des équipements publics (skate-park, médiathèque, places publiques et places de stationnements) des travaux et des constructions ont été réalisés pour un montant total de 13,3 M€ entre 2014 et 2020. Les lots commercialisés ont permis la construction de logements libres et sociaux, d'une résidence pour seniors, d'un skate-park et d'espaces de bureau. Cette première tranche a connu dérapage budgétaire à hauteur de 1,4 M€ qui n'a été acté par avenant que tardivement.

En juin 2021, la nouvelle équipe municipale a adopté de nouvelles orientations stratégiques pour l'opération. Celles-ci consistent en l'extension du parc urbain et dans le changement de destination de plusieurs lots. Le coût de ces modifications pour le budget de la ville a été chiffré à 2,6 M€, chiffrage que la chambre considère comme étant susceptible d'être sous-évalué.

La dissolution de la SPL AREA, décidée par une délibération de juillet 2021 du conseil régional, a placé la ville dans une situation délicate, la privant à moyen terme de l'aménageur avec lequel elle devait réaliser les tranches encore à venir de la concession. Le maire a informé la chambre avoir transféré la totalité des opérations de la ZAC à l'opérateur Isère Aménagement, Société publique locale dans laquelle la commune a pris une participation de 0,25 % du capital. Les termes de la participation de la ville au capital et à la gouvernance d'Isère Aménagement, s'ils restent ceux établis par une délibération du 30 mars 2022, excluent à nouveau toute possibilité d'exercer un contrôle analogue sur ses services, et donc appliquer les règles de la quasi-régie en matière de passation de la concession. Dès lors, la signature d'un nouveau traité de concession sans mise en concurrence préalable expose le contrat et les actes de gestion qui en découleront à des risques juridiques et financiers significatifs.

La chambre a également contrôlé la politique sportive de la commune. Concernant la gestion de certains équipements sportifs, la chambre a constaté que la commune avait dégagé environ 250 000 € d'économies par an (hors années Covid) en reprenant en régie directe la gestion de la piscine et de la patinoire, alors que ces sites étaient auparavant gérés par une société privée dans le cadre d'une délégation de service public.

En ce qui concerne la relation entre la commune et les clubs sportifs, la chambre constate que la mise à disposition de la patinoire à la SASP les diables rouges ne fait pas l'objet de convention de mise à disposition ni du paiement d'une redevance, ce qui est contraire à la réglementation. Le soutien de la ville à la SASP Les Diables rouges sous forme de subvention se monte à 350 000 €. Si l'on prend en compte le coût de la mise à disposition gratuite de la patinoire, le soutien municipal atteint, dans les faits, 464 000 € par an. La chambre invite la commune à formaliser, dans le cadre d'une convention qui ne peut être gratuite, les conditions de la mise à disposition de la patinoire. Elle recommande également de mieux définir le contenu des missions d'intérêt général confiées à la SASP en contrepartie des subventions versées, et d'assurer un suivi effectif de leur réalisation.

S'agissant des relations entre la commune et la société qui gère le casino municipal dans le cadre d'une délégation de service public, la chambre invite la collectivité à se donner les moyens de contrôler de manière plus régulière l'exécution du contrat.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Établir une convention de mise à disposition avec tous les utilisateurs de la patinoire, celle conclue avec la SASP Les Diables Rouges Briançonnais ne pouvant être gratuite.

Recommandation n° 2 : Mettre à jour la convention de partenariat signée entre la ville et la SASP les Diables rouges Briançonnais, en limitant les financements sous forme de subventions à la réalisation de missions d'intérêt général au sens de la loi, en précisant leur contenu, les moyens mis en œuvre et les résultats attendus, en exigeant la production de comptes rendus justifiant de leur réalisation et en prévoyant des mesures de contrôle.

RAPPEL DE PROCÉDURE

La chambre a inscrit à son programme 2021 le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Briançon à compter de l'exercice 2014.

Par lettre en date du 2 mars 2021, le président de la chambre a informé M. Arnaud Murgia, ordonnateur de la collectivité à compter du 28 juin 2020, et M. Gérard Fromm, ordonnateur du 25 septembre 2009 au 27 juin 2020, de l'ouverture de la procédure et de la composition de l'équipe de contrôle de la chambre, formée de M. Guillaume Hermitte, premier conseiller, et de M. Alexandre Maadini, vérificateur.

M. Hermitte et M. Maadini ont rencontré dans le cadre d'un entretien de début de contrôle, M. Arnaud Murgia le 15 avril 2021, en présence de la directrice générale des services, Mme Béatrice Chevalier.

Un entretien de début de contrôle a également eu lieu le même jour avec M. Gérard Fromm.

L'entretien de fin de contrôle avec M. Arnaud Murgia a eu lieu le 16 novembre 2021, en présence de Mme Béatrice Chevalier, DGS de la commune, et celui avec M. Gérard Fromm, le 17 novembre 2021.

Le présent rapport d'observation provisoires a été délibéré par la chambre le 1^{er} décembre 2021, à la suite de quoi un rapport d'observation provisoires a été transmis en intégralité aux à l'ancien maire de la commune de Briançon ainsi qu'au maire actuellement en fonction.

Monsieur Gérard Fromm a répondu à la chambre par email en date du 23 février 2022. M. Arnaud Murgia a répondu à la chambre par courrier daté du 18 mai 2022. Dix tiers mis en cause ont reçu des extraits du rapport d'observation provisoire. Parmi eux, seuls M. Marc Platon, directeur général de la SEM EDSB, et Mme Julie Sahuc, directrice générale de la SPL ESHD ont apporté des précisions et éléments de contradiction, qui ont été pris en compte dans la version définitive du rapport.

La chambre a délibéré le 9 juin 2022 une seconde fois sur ces éléments de réponse, à la suite de quoi le présent rapport d'observation définitive a été rédigé.

INTRODUCTION

Sous-préfecture du département des Hautes-Alpes, la ville de Briançon est située au nord du département, au pied du massif des écrins. Historiquement rattachée au Dauphiné, elle est considérée comme la plus haute ville de France (1 326 m). Peuplée de 12 370 habitants¹, elle est la ville-centre de la communauté de communes du Briançonnais (CCB) au sein de laquelle elle coopère avec 12 autres communes (La Grave, Le Monétier-les-Bains, Montgenèvre, Névache, La Salle-les-Alpes, Val-des-Prés, Villar d'Arène, Villard-Saint-Pancrace, Cervières, Puy-Saint-André, Puy-Saint-Pierre et Saint-Chaffrey). Forte de près de 21 000 habitants, cette communauté de commune n'a pas vu son périmètre géographique modifié à l'issue de l'adoption de la loi NOTRÉ.

En 1990, la ville est devenue une station de ski grâce à la mise en service de la télécabine du Prorel, qui connecte la ville à la station de ski de Serre-Chevalier, orientant encore plus nettement l'économie locale autour du tourisme, qui devient la principale source de revenus pour la commune. Ses fortifications de Vauban sont inscrites sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO depuis le 7 juillet 2008.

¹ Données INSEE 2015.

1 L'ANALYSE FINANCIÈRE DE LA COMMUNE

La commune de Briançon dispose d'un budget principal et d'un seul budget annexe correspondant à la régie autonome pour le service public du stationnement payant, intitulée « Régie Municipale Briançonnaise de stationnement (RMBS). Les produits de gestion consolidés de ces deux budgets s'élevaient à 22,2 M€ en 2014, dont 98,5 % proviennent du budget principal. Pendant toute la période sous revue, les produits issus du budget principal ont représenté plus de 97,7 % de l'ensemble des produits consolidés de la commune.

Aussi, à l'exception d'analyses propres à l'impact de la crise de la Covid 19 sur les finances de la ville², qui s'est attardée sur le budget principal et le budget annexe de la RMBS, l'analyse de la situation financière de la ville a reposé, pour l'ensemble des développements de la partie 1.1 du rapport, sur la seule analyse du budget principal.

Avant de procéder à l'analyse de la situation financière du budget principal de la ville, la chambre émet toutefois deux réserves en matière de fiabilité des comptes.

En premier lieu, elle a constaté un écart significatif de plus de 19,1 M€ entre la valeur des biens propriétés de la commune, tels qu'ils sont répertoriés et valorisés dans l'inventaire tenu par la ville, avec la valeur à laquelle ils sont comptabilisés dans l'état de l'actif du comptable. La chambre rappelle à cet égard que la recommandation n° 2 de son précédent rapport d'observations sur la gestion de la ville et portant sur les années 2007 à 2010 enjoignait aux services de la ville et au comptable public de procéder à « la mise à jour régulière des immobilisations » de la commune et à la fiabilisation « des données relatives à son patrimoine ». Force est donc de constater que dix années après la publication du précédent rapport de la chambre, cette recommandation n'a toujours pas été mise en œuvre.

En deuxième lieu, la chambre a constaté un écart de 681 890 € entre la valeur de la dette figurant dans le compte de gestion de la commune au 31/12/2020 (soit 58 955 350 €) et celle figurant au compte administratif 2020 approuvé par le conseil municipal du 2 juin 2021 (soit 59 637 240 €)³. La chambre invite donc les parties à mener à bien, au plus vite, un travail de rapprochement entre le compte de gestion et le compte administratif, afin d'éliminer cette discordance, et en prenant en compte, à cette occasion, sa remarque sur la nécessité de sortir du bilan une dette de plus de 10 M€ à l'égard de l'ancien exploitant du casino qui n'a pas lieu d'y figurer, comme la chambre en fait la démonstration ci-après dans la partie 1.1.3 du présent rapport.

² Voir partie 1.2 du rapport.

³ Les annexes 2.4 et 2.9 qui font l'état de la dette font effectivement apparaître un stock de dettes de 47 993 687 € au compte 164 « emprunts auprès d'établissements financiers », 1 197 552,92 € au compte 1681 « Autres Emprunts » et 10 446 000 € au solde du compte 16878 « Dettes casino de jeux ».

1.1 L'évolution de la situation financière entre 2014 et 2020

1.1.1 Les recettes de fonctionnement

De 2014 à 2020, le cycle de fonctionnement de la commune est caractérisé par une légère augmentation des produits de gestion, qui passent de 21,9 M€ en 2014 à 22,3 M€ en 2020, et une stabilité des charges de gestion (15,3 M€ en moyenne entre 2014 et 2020). La capacité d'autofinancement brute de la commune, en croissance tendancielle sur la période, s'élevait à 4,2 M€ en 2014 et à 5,8 M€ en 2020.

1.1.1.1 Des ressources fiscales en légère croissance, une pression fiscale élevée

Tableau n° 1 : Détail des ressources fiscales de la commune

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Impôts locaux	10 470 240	10 813 674	10 929 334	11 030 510	11 476 184	11 669 569	12 025 662
Dont taxes foncières	7 055 206	7 288 184	7 477 193	7 569 787	7 691 719	7 847 088	7 985 545
Dont Taxes d'habitation	3 366 085	3 498 324	3 429 047	3 433 890	3 612 708	3 693 186	3 824 466
+ Taxes sur activités de service et domaine	253 515	267 662	328 793	395 412	356 163	400 548	377 129
+ Taxes sur activités industrielles	345 548	315 169	320 607	302 111	363 152	355 603	349 136
+ Autres taxes (dont DMO)	297 666	379 785	520 461	562 932	544 634	569 182	549 379
- Restitutions et reversements sur impôts locaux	308 561	278 932	208 342	213 932	427 876	423 221	445 792
= Ressources fiscales propres	11 675 529	12 055 223	12 307 537	12 504 897	13 168 010	13 418 123	13 747 097

Source : Logiciel ANAFI ; comptes de gestion.

Évolution des recettes fiscales

Les ressources fiscales constituent la majeure partie des produits de gestion de la commune. Elles en représentent une part croissante, dans la mesure où elles constituaient 53 % des recettes en 2014 (11 675 529 €), contre désormais 62 % en 2020 (13 747 097 €). Le produit tiré des impôts locaux que sont la taxe d'habitation et les taxes foncières représente entre 87 % et 90 % de la fiscalité directe perçue par la commune, selon les années. Les produits issus des taxes foncières sont plus de deux fois plus élevés que ceux issus de la taxe d'habitation.

L'évolution des produits issus de la fiscalité directe repose exclusivement, entre 2014 et 2020, sur la progression de ses bases fiscales puisque la commune a maintenu des taux d'imposition stables sur cette période : 18,25 % pour la taxe d'habitation ; 42,62 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ; 173,26 % pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB).

Analyse de la pression fiscale

Le tableau ci-après présente les principales données de fiscalité directe de la commune, permettant de déterminer son coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (CMPF), ratio qui consiste à mesurer la pression fiscale pesant sur les ménages en rapportant le produit fiscal communal à celui qui aurait été perçu en appliquant, aux bases communales, les taux moyens nationaux de la strate à laquelle appartient Briançon. Lorsque le coefficient est supérieur à 100 %, cela signifie donc que la pression fiscale de la commune est supérieure à la moyenne.

Tableau n° 2 : Calcul du coefficient de mobilisation du potentiel fiscal

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Taxe d'habitation	Bases	18444	19169	18789	18816	19796	20237	20956
	Taux	18,25%	18,25%	18,25%	18,25%	18,25%	18,25%	0,00%
	Produit communal (K€)	3 366	3 498	3 429	3 434	3 613	3 693	-
Taxe Foncière sur les Propriétés bâties	Bases TFPB	16412	16960	17415	17635	17898	18272	18606
	Taux TFPB	42,62%	42,62%	42,62%	42,62%	42,62%	42,62%	42,62%
	Produit communal (K€)	6 995	7 228	7 422	7 516	7 628	7 788	7 930
Taxe Foncière sur les propriétés non bâties	Bases TFNB	35	35	32	31	37	34,342	32,12
	Taux TFNB	173,26%	173,26%	173,26%	173,26%	173,26%	173,26%	173,26%
	Produit communal (K€)	60,21	60,03	54,95	53,91	63,45	59,50	55,65
Total	Produit communal (k€)	10 421 €	10 787 €	10 906 €	11 004 €	11 304 €	11 540 €	7 986 €
Potentiel 3 taxes (2 taxes à partir de 2020)		7 847 €	8 134 €	8 227 €	8 323 €	8 669 €	8 932 €	4 039 €
Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal		132,8%	132,6%	132,6%	132,2%	130,4%	129,2%	197,7%
Potentiel 3 taxes - département des Hautes Alpes		8 207 €	8 500 €	8 581 €	8 696 €	9 036 €	9 238 €	10 165 €
CMPF (référentiel "communes du 05")		127,0%	126,9%	127,1%	126,5%	125,1%	124,9%	78,6%

Source : comptes administratifs de la commune ; fiches DGFIP-DGCL sur les éléments de référence nationaux de fiscalité directe locale.

Ainsi, on constate que la pression fiscale générée à Briançon par les 3 taxes directes que sont la taxe d'habitation, la TFPB et la TFNB était, entre 2014 et 2019, supérieure d'environ 30 % à la pression fiscale moyenne française dans les communes de même strate. Cette situation résulte notamment d'une gestion financière chaotique de la ville au cours de la décennie 2000-2010, ayant conduit à constater une situation financière particulièrement dégradée et à décider d'augmenter les taux de fiscalité locale pour parvenir à la redresser.

En 2020, après que la taxe d'habitation a été en grande partie supprimée, la pression fiscale à Briançon est devenue comparativement près de deux fois plus élevée que celle de la moyenne des communes françaises de taille comparable. Cela traduit le fait qu'à Briançon les taux votés en matière de taxes foncières (sur les propriétés bâties et non bâties) sont nettement plus élevés que les taux moyens appliqués par les communes françaises de même strate. Le taux appliqué sur la taxe d'habitation était en revanche inférieur au taux moyen voté dans ces mêmes communes.

Si l'on compare, à l'aide du même indicateur à savoir le CMPF, la pression fiscale à Briançon, cette fois non pas à celle des communes de même strate, mais à l'ensemble des communes des Hautes-Alpes, géographiquement plus proches (toutes tailles comprises), il apparaît qu'entre 2014 et 2019 la pression fiscale exercée sur les résidents de la ville était supérieure d'environ 25 % à 27 % à la pression fiscale appliquée en moyenne dans ces communes voisines. En 2020, la suppression de la taxe d'habitation a, contrairement à la comparaison précédente, conduit à ce que la pression fiscale à Briançon devienne cette fois inférieure de plus de 21 % à la pression fiscale moyenne des communes des Hautes-Alpes. Autrement dit, cette tendance à appliquer de taux de taxes foncières élevés est encore plus exacerbée dans le reste des Hautes-Alpes, qu'elle ne l'est à Briançon.

1.1.1.2 La fiscalité reversée

Tableau n° 3 : Détail de la fiscalité reversée

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Attribution de compensation brute	2 499 847	2 499 847	2 499 847	2 499 847	2 479 947	2 479 947	2 539 647
+ Dotation de solidarité communautaire brute	0	0	0	0	0	0	0
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	- 109 552	- 143 582	- 226 183	- 253 010	- 232 073	- 260 396	- 265 417
= Fiscalité reversée	2 390 295	2 356 265	2 273 664	2 246 837	2 247 874	2 219 551	2 274 430

Source : Comptes de gestion.

La fiscalité reversée par l'intercommunalité sous forme d'Attribution de Compensation correspond à la part de la fiscalité perçue par la communauté de communes sur le territoire de la commune et qu'elle lui reverse après déduction des charges transférées par la commune à l'intercommunalité. Le montant de cette Attribution de Compensation, stable entre 2014 et 2017, a été légèrement réduit en 2018 (moins 20 000 € par rapport à 2017) avant d'être de nouveau réévalué à la hausse en 2020 (+ 59 700 €). Ces variations proviennent du transfert de la compétence « eaux pluviales » le 1^{er} janvier 2018 à la communauté de communes du Briançonnais, valorisé par la commission d'évaluation des charges transférées (CLECT) à 20 000 €. L'exercice de cette compétence par l'intercommunalité étant devenu facultatif depuis la loi du 3 août 2018, le conseil communautaire de la CCB du 18 décembre 2018 a choisi de restituer au 1^{er} janvier 2019 cette compétence aux communes. La régularisation de ce « retour » de compétence s'est traduite dans les comptes de l'exercice 2020.

1.1.1.3 Une forte baisse des dotations de l'État et des ressources institutionnelles relativement plus élevées que celles perçues par des communes comparables

Les ressources institutionnelles perçues sous forme de dotations et participations, ont subi une baisse de 1 189 563 € entre 2014 et 2020, essentiellement concentrée sur la période 2014-2017. La diminution 1 241 849 € de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) constitue le facteur essentiel de cette baisse des ressources institutionnelles. Elle correspond aux conséquences, pour la commune de Briançon, du choix alors opéré par l'État de diminuer de 11 milliards d'euros entre 2015 et 2017 le montant des dotations apportées aux collectivités territoriales, essentiellement par diminution de la DGF.

Rapporté à la population, le poids des dotations institutionnelles dans le budget de la commune de Briançon (297 € par habitant) reste cependant sensiblement plus élevé que celui de la moyenne des communes touristiques de montagne de même strate (151 € par habitant) ou à la moyenne de l'ensemble des communes touristiques de même strate (134 € par habitant) en 2019.

Tableau n° 4 : Détail des dotations institutionnelles perçues par la commune

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dotation Globale de Fonctionnement	4 652 847	4 264 796	3 784 559	3 616 628	3 661 173	3 549 214	3 410 998
Participations	195 004	150 260	210 808	119 285	135 696	45 949	70 940
Dont Etat	73 042	64 071	106 439	55 827	47 575	22 235	40 399
Dont régions	6 500	8 600	3 900	3 794	1 194	0	0
Dont départements	16 050	15 200	11 500	7 900	8 025	5 000	10 923
Dont Groupements	54 480	19 002	2 614	8 608	0	0	510
Dont fonds européens	18 199	7 431	19 012	2 174	5 666	723	0
Autres attributions et participations de compensation et péréquation	333 386	335 147	274 815	357 273	365 905	384 423	384 423
= Ressources institutionnelles	5 203 137	4 777 421	4 292 083	4 130 394	4 243 450	4 100 371	4 013 575
Ressources institutionnelles / produits de gestion	23,7%	21,7%	19,6%	18,8%	18,7%	18,0%	18,0%

Source : Logiciel ANAFI, comptes de gestion.

1.1.2 Des charges de fonctionnement maîtrisées

Tableau n° 5 : Évolution des charges de gestion 2014-2020

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Charges à caractère général	3 191 472	3 266 464	3 302 779	3 495 810	3 558 254	3 562 453	3 329 037
Dont achats (hors terrains à aménager)	1 660 266	1 785 899	1 859 346	1 910 737	1 986 146	1 999 475	1 975 795
Dont locations et charges de copropriété	62 783	75 725	59 772	46 840	38 760	55 140	88 785
Dont entretien et réparations	261 440	227 932	270 855	384 044	381 885	337 770	226 518
Dont contrats de prestations de services	214 901	178 725	185 523	238 410	181 880	210 456	159 362
Dont honoraires, études et recherches	186 833	179 558	105 674	74 347	50 240	82 822	60 291
Dont transports collectifs et de biens	162 055	168 236	138 274	180 346	222 581	222 094	187 371
Autres charges de gestion	2 645 980	2 645 223	1 172 581	1 164 260	1 258 633	1 362 936	1 396 837
Subventions de fonctionnement	2 648 242	2 751 852	2 923 886	2 756 132	2 663 483	2 926 863	2 536 273
Subv. aux Ets publics rattachés	1 678 032	1 724 422	1 757 293	1 963 682	1 759 833	1 930 883	1 675 248
Subv. aux personnes de droit privé	970 210	1 017 430	1 166 593	792 450	903 650	995 980	861 025
Charges de personnel	6 872 686	7 076 557	7 589 568	7 841 758	7 735 096	7 502 381	7 758 566
Dont rémunération du personnel interne	4 539 685	4 753 678	5 114 801	5 242 978	5 246 242	5 106 173	5 318 610
Dont Charges sociales	2 039 101	1 977 742	2 178 855	2 268 069	2 191 260	2 109 330	2 149 008
en % des produits de gestion	44,7 %	45,0 %	50,6 %	51,4 %	50,8 %	48,9 %	51,7 %
Dotations aux amortissements	1 488 789	1 504 273	1 523 346	1 726 087	1 702 869	1 855 766	2 064 181
Charges totales de fonctionnement	15 358 379	15 740 096	14 988 814	15 257 960	15 215 466	15 354 633	15 020 713

Source : Comptes de gestion.

Les charges de fonctionnement représentent 1 664 € par habitant en 2019. Elles se situent à un niveau supérieur à la moyenne de la strate, laquelle s'établit à 1 213 € par habitant. Cela peut toutefois s'expliquer par la situation géographique de la ville et par le poids de certaines charges de centralité que supporte la commune.

Le montant des charges à caractère général a connu une hausse de 4,3 % soit 137 565 € entre 2014 et 2020, essentiellement due à une augmentation des achats (+ 315 528 €), atténuée par la baisse de différents postes (honoraires, entretiens et réparation, contrats de prestations de services). La croissance des charges à caractère général a toutefois été plus que compensée par une baisse de près de 1,3 M€ des autres charges de gestion.

Ces dépenses, inscrites en comptabilité dans les comptes de classe 65 (hors 657) proviennent presque exclusivement des économies réalisées par la reprise en régie du centre aquatique et de la patinoire au terme du contrat de délégation de service public qui liait la commune à la société Vert Marine. Lors des années 2014 et 2015, la commune a émis des mandats à hauteur de 1 520 911 € et de 1 487 875 €, comptabilisés dans le compte 658 et à destination de la société Vert Marine. À compter de 2016, ces versements ont cessé suite à la reprise de la gestion des équipements par la commune. Une partie des dépenses couvertes par ces mandats ont en conséquence été intégrées directement dans le budget de la commune en dépenses de personnel et en achats de matériel et d'équipement. L'analyse des économies réalisées en fonction du mode de gestion de ces deux équipements fait l'objet d'une analyse particulière en partie 2.2 du rapport.

Les subventions de fonctionnement ont connu une légère diminution de 4,2 % sur la période (- 111 970 €). Les établissements publics rattachés à la commune ont vu leurs moyens augmenter de 136 900 € entre 2014 et 2020. Les subventions aux associations ont connu une variabilité certaine, marquée par des pics de subventions en début de mandat (2015 et 2016). L'année 2017 a toutefois vu leur montant significativement réduit (- 32 % entre 2016 et 2017).

La hausse des charges de personnel s'élève à 12,9 %, soit 885 880 €. Deux périodes peuvent toutefois être distinguées : entre 2014 et 2017, la croissance des dépenses de personnel a été soutenue (+ 14,1 % en 4 ans, soit + 969 072 €), avant de connaître une baisse de 339 337 € lors des années 2018 et 2019 et d'augmenter de nouveau en 2020. L'essentiel de l'augmentation des charges de personnel entre 2014 et 2017 provient de la reprise en régie du centre aquatique et de la patinoire mentionnée ci-dessus. Au-delà de ce choix de gestion, dont les conséquences financières, décrites en détail dans la partie 2.2 du rapport, sont économiquement positives, il apparaît plus largement que les dépenses de personnel ont été maîtrisées sur l'ensemble de la période contrôlée.

Au global, le montant des charges de fonctionnement en 2019 est stable par rapport à celui de 2014 ce qui démontre une certaine capacité à maîtriser les dépenses de la section de fonctionnement.

1.1.3 Un désendettement significatif et un niveau élevé d'investissement

Tableau n° 6 : Les capacités de financement disponibles de la commune entre 2014 et 2020

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CAF brute	4 229 142	3 908 096	4 999 051	4 113 021	5 850 935	5 545 206	5 825 909
- Annuité en capital de la dette	2 552 763	2 663 421	2 900 270	3 026 206	3 121 509	3 197 717	3 228 090
= CAF nette	1 676 379	1 244 675	2 098 781	1 086 815	2 729 426	2 347 489	2 597 818
TLE / Taxe d'aménagement	196 298	109 452	421 761	320 509	161 740	314 140	101 472
+ FCTVA	723 676	1 399 940	822 174	1 120 479	805 383	987 180	1 206 674
+ Subventions d'investissement	1 709 342	3 212 381	1 692 102	2 996 630	1 955 579	2 409 743	1 200 098
+ Produits de cession	519 369	27 558	1 823 675	0	198 020	410 001	110 541
+ Fonds affectés à l'équipement	326 334	536 834	539 282	589 322	512 410	416 175	524 063
Recettes d'inv. hors emprunt	3 475 019	5 286 166	5 298 993	5 026 940	3 633 131	4 537 239	3 133 849
→ Financement disponible	5 151 398	6 530 840	7 397 774	6 113 755	6 362 557	6 884 728	5 731 667

Source : Comptes de gestion.

La commune présente une capacité d'autofinancement nette structurellement supérieure à 1 M€ depuis 2014. Elle dépasse même 2,3 M€ chaque année depuis 2018. Par ailleurs, elle parvient systématiquement à mobiliser un montant significatif de subventions d'investissement, compris entre 1,2 M€ et 3 M€. Ces montants, complétés des autres recettes d'équipement permettent à la commune de pouvoir compter chaque année sur une capacité de financement propre disponible supérieure à 5,1 M€ depuis 2014.

1.1.3.1 L'endettement

Si l'on se fie aux comptes de gestion, du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2020, l'encours de la dette du budget principal de la commune a diminué de plus de 20 M€ pour atteindre au 31/12/2020 un montant de 58 955 350 €. Aucun nouvel emprunt n'a été souscrit, ni aucune démarche de renégociation d'emprunt n'a été entreprise pendant cette période. La capacité d'autofinancement brute de la commune s'élevant à 5 825 909 € en 2020, il en résulte une capacité de désendettement⁴ de 10 années fin 2020, contre 71 années en 2010 et encore 18 années en 2014). Le niveau de dette par habitant demeurerait pour sa part de 4 933 € en 2020, soit un niveau encore largement supérieur à la moyenne de la strate (estimé à 850 € par habitant en 2020 sur la base des seules données disponibles de 2019).

⁴ La capacité de désendettement qui compare la CAF brute à l'encours de la dette mesure ainsi le nombre d'années de CAF nécessaires au remboursement de cet encours.

Si l'on se fie au dernier compte administratif adopté par le conseil municipal en date du 2 juin 2021, le capital restant dû de la dette s'élevait à 59 637 240 € et provenait :

- pour 20 916 888 € de 15 contrats de prêts classés A-1 sur l'échelle d'évaluation des risques formalisée dans la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités territoriales, soit le niveau de risque le plus faible ;
- pour 13 786 698 €, provenant de deux contrats de prêt classés B-1 sur cette même échelle d'évaluation des risques financiers ;
- pour 3 060 334 €, provenant d'un contrat de prêt classés B-2 ;
- pour 11 407 319 €, provenant de deux contrats de prêt classés E-3, cette dernière cotation représentant un niveau de risque élevé ;
- pour 10 446 000 € d'une dette à l'égard de la société délégataire du casino, résultant du conflit ayant opposé la ville à la SETB et analysée ci-après.

Ces données conduisent la chambre à formuler deux observations, en sus de la critique précédemment exprimée sur l'écart de 681 890 € constaté entre la valeur du capital restant dû des emprunts en cours, telle qu'elle apparaît, d'une part, dans le compte administratif tenu par la ville et, d'autre part, dans le compte de gestion tenu par le comptable public.

La première observation porte sur le choix opéré par l'ancien ordonnateur de conserver des emprunts risqués pour un capital restant dû encore supérieur à 11 M€ au 31/12/2020.

Lors de l'instruction, l'ancien maire a transmis à la chambre des pièces démontrant qu'une démarche de restructuration et de rééchelonnement de la dette dans son ensemble avait été étudiée. Il ressortait néanmoins de ces pièces que le coût de renégociation des deux contrats classés E par la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales dépassait à cette époque 4,7 M€ ce qui, au vu du capital restant dû, avait été jugé très élevé.

Toutefois, la loi de finances initiale pour 2014 a institué, postérieurement à cette réflexion de la commune, un mécanisme de prise en charge par l'État des indemnités de remboursement anticipées qui auraient pu être dues en cas de renégociation de ces emprunts. Moyennant une demande déposée auprès des services de l'État, la commune aurait donc pu espérer une prise en charge de 50 à 75 % des indemnités dues en cas de remboursement anticipé, soit dans le cas présent, *a minima* entre 2,35 M€ et 3,5 M€.

La chambre n'a pas trouvé de trace de décision ni même de réflexion à ce sujet justifiant que ce dispositif de soutien dont aurait pu bénéficier la commune n'ait pas été utilisé.

La seconde observation porte sur la dette de 10 446 000 € encore enregistrée dans le bilan de la commune au 31/12/2020 alors qu'elle n'a pas lieu d'y figurer.

Son inscription au passif du bilan de la collectivité résulte d'un contentieux – détaillé dans la partie 3.2 du présent rapport – entre la commune et le Groupe Lucien Barrière qui exploitait le casino municipal.

Dans le cadre de ce contentieux, un arrêt rendu le 29 mai 2017 par la cour administrative d'appel (CAA) de Marseille avait annulé le jugement du tribunal administratif (TA) de Marseille du 17 mars 2015 par lequel le TA condamnait la commune de Briançon à verser la somme de 4 517 080,46 € à la société d'expansion touristique de Briançon (SETB) du groupe Barrière en même temps qu'il ordonnait une expertise afin de calculer la valeur nette comptable des équipements non amortis du casino ayant fait l'objet d'un retour à la commune, à la suite de la résiliation de la convention de délégation de service public conclue le 21 février 2002 entre

les parties. Cet arrêt de la CAA de Marseille condamnait en revanche la commune à verser à la société groupe Lucien Barrière une indemnité égale au montant cumulé des loyers versés depuis la reprise des relations contractuelles, à laquelle devait s'ajouter des frais d'expertise ordonnés par le TA de Marseille en date du 02/07/2013, ce qui représentait un montant cumulé de 322 329 €.

Par un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État, le groupe Lucien Barrière a demandé à la juridiction administrative suprême de casser cet arrêt et de régler l'affaire au fond. Le Conseil d'État a toutefois rejeté le pourvoi de la société requérante par une décision en date du 01/02/2018 mettant ainsi un terme à plusieurs années de contentieux opposant la ville de Briançon au groupe Lucien Barrière. Le contentieux entre la commune et l'ancien exploitant du casino est donc désormais soldé juridiquement et financièrement.

Or la dette de 10 446 000 € inscrite au passif du bilan de la société correspondait aux indemnités réclamées par le groupe Lucien Barrière au titre, d'une part, de l'indemnisation de la valeur nette comptable du bâtiment du casino construit par le délégataire et remis à la commune et, d'autre part, du « déficit utile » généré lors du contrat qu'elle souhaitait se faire indemniser. Cette dette n'a donc plus aucune base juridique depuis le rejet par le Conseil d'État du pourvoi en cassation du Groupe Barrière. Elle aurait dès lors dû être sortie du bilan de la commune et ne plus figurer dans les comptes approuvés le 31 décembre 2018. La chambre constate de surcroît qu'il ne s'agissait en aucun cas d'une dette certaine et qu'elle aurait donc dû en son temps faire uniquement l'objet d'une provision à hauteur du risque, estimé par la commune, qu'elle se transforme réellement en dette.

La chambre a dès lors recalculé dans le tableau n° 7 ci-après l'évolution de l'encours la dette de la commune tel qu'il aurait dû apparaître dans les comptes sur la période 2014-2020 sans les 10 446 000 € injustement comptabilisés à ce chapitre. Au 31 décembre 2020, l'encours de la dette qui devrait figurer dans les comptes s'élève à 48 509 350 €. La capacité de désendettement de la commune est donc en réalité à cette date de 8,3 années.

Tableau n° 7 : Évolution de la dette entre 2014 et 2020

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Encours de dette du BP au 01/01	79 050 531	76 315 629	73 653 234	70 755 702	67 731 551	64 617 157	61 405 998
- Annuité en capital de la dette	2 552 763	2 663 421	2 900 270	3 026 206	3 121 509	3 197 717	3 228 090
+ Nouveaux emprunts	0	0	0	0	0	0	0
Encours de dette du BP au 31/12 (compte de gestion)	76 315 629	73 653 234	70 755 702	67 731 551	64 617 157	61 405 998	58 955 350
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	3,2 %	3,2 %	3,1 %	3,1 %	3,0 %	3,0 %	3,0 %
Capacité de désendettement (en années)	18,1	18,9	14,2	16,5	11,0	11,1	10,1
Encours de dette du BP au 31/12/ tel qu'il aurait dû être inscrit dans les comptes	76 315 629	73 653 234	70 755 702	67 731 551	54 171 157	50 959 998	48 509 350
Capacité de désendettement (en années)	18,1	18,9	14,2	16,5	9,26	9,2	8,3

Source : Comptes de gestion.

1.1.3.2 L'analyse du cycle d'investissement de la commune sur la période sous revue

Tableau n° 8 : Analyse du cycle d'investissement de la commune 2014-2020

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Dépenses réelles d'investissement*</i>	9 640 738	5 128 038	8 175 257	5 503 849	6 839 794	7 984 480	5 537 390
<i>Dépenses totales</i>	24 606 918	20 094 218	23 141 437	20 470 029	21 805 974	22 950 660	20 503 570
<i>Dépenses d'investissement / dépenses totales</i>	39,2 %	25,5 %	35,3 %	26,9 %	31,4 %	34,8 %	27,0 %
CAF Brute	4 229 142	3 908 096	4 999 051	4 113 021	5 850 935	5 545 206	5 825 909
Recettes externes d'investissement hors dette	3 475 019	5 286 166	5 298 993	5 026 940	3 633 131	4 537 239	3 133 849
<i>dont FCTVA et autres recettes affectées</i>	1 246 308	2 046 226	1 783 217	2 030 310	1 479 532	1 717 495	1 823 210
<i>dont produits de cession</i>	519 369	27 558	1 823 675	0	198 020	410 001	110 541
<i>dont subventions</i>	1 709 342	3 212 381	1 692 102	2 996 630	1 955 579	2 409 743	1 200 098
Encours de la dette	76 315 629	73 653 234	70 755 702	67 731 551	64 617 157	61 405 998	58 955 350
<i>Remboursement d'emprunts</i>	2 552 763	2 663 421	2 900 270	3 026 206	3 121 509	3 197 717	3 228 090
<i>Emprunts souscrits</i>	0	0	0	0	0	0	0
<i>Population</i>	12334	12737	12573	12757	12694	11950	11950
<i>Ratio dépenses d'équipement / population</i>	779,42 €	402,1 €	647,30 €	427,64 €	538,70 €	650,73 €	463,15 €

Source : comptes de gestion et données INSEE.

* Dépenses d'équipement et subventions d'investissement.

Au préalable, la chambre souligne que les investissements réalisés entre 2014 et 2020 ne se limitent pas à ceux portés par le budget principal. Ainsi, 34,7 M€ d'investissements ont été réalisés au travers de la participation de différents concessionnaires de la commune (AREA pour la concession publique d'aménagement Cœur de Ville, BBE pour le réseau de Chaleur, SPL ESHD pour le réseau d'eau potable) pendant la période 2014-2020.

La concession publique d'aménagement portant sur la ZAC « Cœur de Ville » fait l'objet de développements spécifiques dans la partie 4 du rapport. Pour le reste, le montant des investissements portés par les autres délégataires ayant été évalués à partir de leurs rapports d'activités, et sans que la chambre n'ouvre de contrôle sur ces organismes, l'analyse du cycle d'investissement de la commune qui suit ne portera donc que sur les recettes et dépenses d'investissements portées par le seul budget principal.

En la matière, les données retranscrites dans le tableau n° 8 font état d'un niveau d'investissement globalement important avec 7,2 M€ de dépenses d'investissement en moyenne par an pour un total de 48,8 M€ sur la période 2014-2020. Cela représente, toujours en moyenne, 32,6 % des dépenses totales, avec toutefois une légère tendance à la baisse de ce pourcentage au cours de la période.

Ces investissements ont été réalisés sans aucun nouveau recours à l'emprunt et grâce à un niveau appréciable d'autofinancement (34,5 M€ en cumul sur la période 2014-2020), une mobilisation correcte de subventions d'investissement (cumul de 15,2 M€) et moyennant un recours peu important à des cessions d'actifs (3 M€ sur la période 2014-2019). Ces indicateurs témoignent d'une politique d'investissement volontariste avec une stratégie de financement efficace, mobilisant fortement les subventions et l'autofinancement.

1.2 L'impact de la crise de la Covid 19 sur les finances de la Commune

1.2.1 Les dispositifs de soutien mis en œuvre auprès des acteurs économiques et associatifs

Face à la crise de la Covid 19, la commune de Briançon a mis en œuvre 4 type de mesures de soutien visant à réduire l'impact économique et sanitaire de la crise pour les acteurs économiques et associatifs locaux.

- a) L'achat de diverses fournitures spécifiquement destinées à assurer la protection de ses agents ainsi que des habitants de son territoire (masques, gels hydro-alcooliques, plexiglas de protection, produits désinfectants), pour un montant de 100 472 € TTC. En contrepartie de ces achats, la ville a bénéficié d'une dotation exceptionnelle de 20 000 € au titre du concours exceptionnel apporté par l'État pour l'achat de masques.
- b) L'octroi d'une avance remboursable à la régie autonome personnalisée du CIPPA d'un montant de 90 000 €.
- c) L'octroi d'une remise gracieuse partielle de la redevance auquel l'exploitant du restaurant de la piscine était astreint, à hauteur de 9 750 € par rapport au montant de la part fixe perçue en 2019. La résiliation de la convention qui liait cet exploitant à la mairie est ensuite intervenue à partir du 30 novembre 2020⁵.
- d) La gratuité de l'occupation du domaine public pour les terrasses de café et de restaurant ainsi que pour les étalages et panneaux signalétiques ou d'information des commerces pour l'année 2020. Cette mesure a eu un impact budgétaire sur les finances de la commune de près de 61 000 € par rapport aux recettes perçues en 2019.

Par conséquent, le coût total des différentes mesures adoptées par la ville pour protéger ses agents, assurer le respect des mesures de protection sanitaire et soutenir les acteurs économiques et associatifs locaux s'est élevé au moins à 151 189 €, dont environ 70 717 € correspondent à une moindre perception de recettes d'exploitation et 80 472 € à des dépenses supplémentaires. L'évaluation de ce montant ne prend pas en compte l'impact de la crise sur la part variable de la redevance due par l'exploitant du restaurant situé au sein de la piscine municipale. De même, elle ne prend pas en compte le coût de l'avance remboursable accordée par la ville et impactant son budget principal, au bénéfice d'un de ses budgets annexes.

⁵ Depuis lors, la commune n'a retrouvé aucun exploitant pour ce restaurant.

1.2.2 L'impact de la fermeture des remontées mécaniques sur le budget annexe de la régie de stationnement

Compte tenu de la fermeture des remontées mécaniques lors de la saison hivernale 2020-2021, le budget de la Régie Municipale Briançonnaise de Stationnement (RMBS), a été directement affecté par cette décision gouvernementale.

Concernant l'exercice 2020, la chambre a évalué que l'effet de la fermeture des remontées mécaniques lors de la saison hivernale 2020-2021 avait eu un impact négatif de 164 503 € sur le résultat de la régie entre la période de référence 2017-2019 et l'année 2020.

Le 10 mars 2021, le conseil municipal a approuvé le vote du budget primitif 2021 de la RMBS ainsi que la délibération n° 29 visant à accorder une subvention exceptionnelle de 125 000 € à la RMBS à partir du budget principal. À cette occasion, la ville a utilisé les dispositions fixées par la circulaire interministérielle NORTERB2020217C du 24 août 2020, permettant d'instaurer un mécanisme d'étalement des charges sur 5 ans en vue de lisser son impact budgétaire. L'impact de cette subvention d'équilibre sur le budget annexe de la RMBS se monte bien à 125 000 € en recettes pour l'année 2021. En revanche, pour le budget principal, il s'élève à 25 000 € en dépenses pour l'exercice 2021 ainsi que pour les exercices 2022 à 2025 du fait de l'étalement susmentionné.

1.2.3 L'impact budgétaire de la Covid sur les autres services proposés en régie

La ville de Briançon gère en régie directe un certain nombre de services et d'équipements, dont la patinoire et le centre aquatique sur lesquels un focus est fait en partie 2.2 du rapport. Parmi ces services publics susceptibles d'engranger des recettes, on compte, le service du patrimoine, la bibliothèque, le centre médico-sportif, le service des sports (pour les tennis municipaux notamment), les cantines scolaires et différentes prestations scolaires. À cela peuvent s'ajouter quelques recettes de location de matériels divers par le service des fêtes.

Les données transmises par la commune indiquent qu'en 2020, la perte de recette pour l'ensemble de ces services et équipements s'élève à 511 564 € par rapport à la moyenne perçue entre 2017 et 2019 (dont 370 062 € uniquement pour la piscine et la patinoire et 85 245 € pour les cantines scolaires). Les pertes de recettes attendues au moment du vote du budget primitif 2021 pour l'ensemble de ces services s'élevaient à 409 028 €.

En contrepartie des pertes de recettes, une diminution des dépenses directement liée aux mesures de confinement a pu être constatée dans le fonctionnement des cantines scolaires. Par rapport à la moyenne 2017-2019, prise comme référence pour calculer la diminution des recettes, cette moindre dépense s'élève à 85 943 €.

1.2.4 L'impact de la Covid sur les recettes fiscales de la commune

La crise de la Covid 19 a eu pour conséquence la modification du comportement d'un grand nombre de ménages, entreprises et autres organisations, susceptibles d'avoir eu une incidence sur les recettes fiscales perçues par les communes.

À la suite de la mise en place par l'État de dispositifs de compensation prévus par l'article 21 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020, la commune a calculé quels avait été les écarts de recettes fiscales perçues en 2020 par rapport à la moyenne de celles perçues entre 2017 et 2019. En s'appuyant sur ces travaux et en les vérifiant, la chambre a calculé l'impact sur les recettes fiscales de la crise de la Covid 19.

Tableau n° 9 : Comparatif des recettes fiscales 2020 par rapport à la moyenne 2017-2019

En K€	2017-2019	2020	Écart
Produits de la TFB, TFNB, TH	11 392 088	11 861 124	469 036
Taxe additionnelle aux DMTO et publicité foncière	607 844	686 838	78 994
Taxe de séjour*	244 837	266 725	21 888
Versement mobilité BP	577 944	446	- 13 498
Taxe locale sur la consommation finale d'électricité	340 095	349 136	9 040
Prélèvement sur le produit des jeux	108 242	84 821	- 23 422
Remontées mécaniques	7 705	6 254	- 1 452
Redevances et recettes d'utilisation du domaine	291 450	987	- 55 463
Taxe locale sur la publicité extérieure	19 746	17 429	- 2 317
Total	13 589 952	14 072 760	482 808

Source : Réponse questionnaire CRC.

Parmi ces recettes fiscales, la chambre a distingué celles dont le produit peut être considéré comme ayant été directement impacté par la pandémie de Covid 19.

Il en va ainsi du produit de la taxe additionnelle aux DMTO et sur la publicité foncière, perçue sur les ventes de biens fonciers ou immobiliers au cours de l'année écoulée. Les taux applicables, fixés directement par l'article L. 1584 du code général des impôts, n'ont en effet plus été modifiés depuis 2015. Aussi, l'écart positif de 78 994 € constaté entre le produit perçu en 2020 et celui perçu en moyenne entre 2017 et 2019 apparaît intégralement imputable aux conséquences de la Covid sur les transactions immobilières et foncières à Briançon.

Le même raisonnement peut être appliqué au produit tiré de la taxe de séjour qui, compte tenu des dispositions de la loi Montagne II, est perçue par la commune de Briançon sur chaque nuitée touristique. L'écart positif constaté entre le produit perçu en 2020 et le produit moyen perçu entre 2017 et 2019 s'élève à 21 888 €. Il découle du surplus d'attractivité touristique qu'a connu le territoire du Briançonnais, en particulier au cours de l'été 2020, dans un contexte de fermeture des frontières et de forte fréquentation touristique en montagne.

Concernant le « versement mobilité » prévu par l'article L. 2333-66 du CGCT, l'assiette de ce prélèvement est constituée des revenus d'activités pris en compte pour la détermination de l'assiette des cotisations d'assurance maladie mises à la charge des employeurs. Or, le régime social de l'activité partielle prévoit que les indemnités versées à ce titre sont exclues de l'assiette de calcul des cotisations sociales patronales (à l'exception de la CSG et de la CRDS). Le chômage partiel a donc eu pour effet de diminuer l'assiette des cotisations du versement mobilité et donc son produit. Par ailleurs, la chambre n'a trouvé aucune délibération modifiant le taux de ce prélèvement depuis la délibération n° 53 du 8 avril 2015, fixant ce taux à 0,55 %. La variation du produit perçu en 2020 par rapport à la moyenne de la période 2017-2019 ne peut donc provenir que de la modification de l'assiette de ce prélèvement.

La crise de la Covid 19 ayant ainsi eu une répercussion significative, directe et immédiate sur les rémunérations versées par les employeurs, la chambre estime donc que l'effet de la crise est susceptible de justifier l'essentiel de la variation constatée et qui représente une perte de recettes de 13 498 €.

En lien avec ce prélèvement affecté au financement des services de mobilité urbaine, la délibération n° 118 du 1^{er} octobre 2020 permet de disposer d'une analyse de l'impact de la crise de la Covid 19 sur les comptes de la société Transdev, délégataire des transports urbains briançonnais. Compte tenu des termes du contrat de DSP, cela a engendré une économie de 23 792 € sur la contribution financière forfaitaire due par la ville pour financer le service.

Concernant le prélèvement sur le produit des jeux, tiré de l'activité du casino, les mesures de confinement et de protection sanitaire ont eu des conséquences directes sur la fréquentation du casino et sur ses revenus. Aussi, la chambre considère que la totalité de la variation de ce produit, soit une diminution de 23 422 €, peut être attribuée à la crise de la Covid.

En synthèse, au niveau de l'ensemble des budgets de la commune, la chambre évalue l'impact de la crise de la Covid 19 à 645 M€ sur le budget 2020, en raison de différentes composantes dont le détail est repris dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 10 : Impact global de la crise de la Covid 19 sur le budget 2020 de la commune

	Période de référence	Montant de référence (€)	Montant 2020 (€)	Écart (€)
<i>Gratuité de l'occupation du domaine public et annulation partielle des droits de place en 2020</i>	2019	140 216 (recettes)	79 249 (recettes)	- 60 967
<i>Gratuite de la redevance pour l'exploitant de la cafétéria de la piscine</i>	2019	13 000 (recettes)	3 250 (recettes)	- 9 750
<i>Achats de fournitures spécifiques Covid 19</i>	2019	0	80 472 (dépendances)	80 472
<i>Impact net sur le budget 2020 de la RMBS</i>	2017-2019	47 850 (résultat)	- 116 504 (résultat)	- 164 503
<i>Recettes des services proposés en régie directe</i>	2017-2019	1 306 092 (recettes)	819 510 (recettes)	- 511 654
<i>Économies générées sur les dépenses des cantines</i>	2017-2019	492 707 (dépendances)	406 764 (dépendances)	+ 85 943
<i>Taxe additionnelle aux DMTO</i>	2017-2019	607 844 (recettes)	686 838 (recettes)	+ 78 994
<i>Taxe de séjour</i>	2017-2019	244 837 (recettes)	266 725 (recettes)	+ 21 888
<i>Versement Mobilité</i>	2017-2019	577 944 (recettes)	564 446 (recettes)	- 13 498
<i>Contribution financière forfaitaire (DSP TUB)</i>	Non précisé		dépenses	- 23 792
<i>Prélèvement sur le produit des jeux</i>	2017-2019	108 242 (recettes)	84 821 (recettes)	- 23 422
Total				- 644 699 €

Source : calcul effectué par la chambre à partir des réponses et délibérations de la commune.

Cet impact équivaut donc à 2,8 % des produits consolidés du budget principal et du budget annexe de la RMBS en 2020, soit un impact relativement faible. Ce constat est cohérent avec celui fait par la Cour des comptes dans le premier fascicule de son rapport sur les finances publiques locales, publié en juin 2021, et dans lequel elle relevait que pour les communes, en particulier celles de moins de 20 000 habitants, l'impact de la crise sur leur situation financière avait été relativement limité.

2 LA POLITIQUE DE LA COMMUNE À L'ÉGARD DES ASSOCIATIONS ET CLUBS SPORTIFS

2.1 L'organisation de la commune en matière de politique sportive

2.1.1 Le soutien aux activités sportives

La ville organise sa politique en matière de sport autour de 5 missions principales :

- l'entretien des équipements sportifs ;
- l'éducation physique sur les temps scolaires et péri scolaires ;
- l'exploitation et l'entretien du centre aquatique et de la patinoire ;
- les relations avec les clubs sportifs et le CIPPA pour la coordination de l'utilisation des équipements et l'accompagnement dans l'organisation des événements ;
- enfin l'exploitation du centre de médecine sportive (CMS).

Au sein des services, un pôle « Sport et santé », composé de 30 agents, est chargé d'une triple mission :

- il assure la gestion administrative et technique des activités de sport scolaire et extra-scolaire, du centre médico-sportif, des installations sportives ainsi que de l'organisation d'événements et manifestations sportives ;
- il contrôle également les aspects sportifs des conventions passées avec les clubs sportifs⁶ (le service des finances en contrôle les clauses financières, notamment le paiement des redevances et des loyers (cf. *infra* sur la mise à disposition d'appartements aux joueurs de la SASP les Diables Rouges Briançonnais) ;
- il gère en régie la patinoire et le centre aquatique.

⁶ Seules 4 associations sportives font l'objet d'une convention d'objectif et de moyens avec la ville : le CSHB (club de ski alpin) ; le BAPHC dispose de deux conventions, l'une pour l'animation du club de hockey pour les mineurs, l'autre pour le pilotage des classes sportives de hockey, signée également avec le Collège des Garcins ; enfin la 4^e concerne les internationaux d'escalade (organisation du Mondial de l'Escalade).

Le dispositif de recueil des dossiers de demandes de subventions est identique pour toutes les associations. Le service des sports instruit uniquement les dossiers des clubs sportifs notamment en renseignant les éléments suivants dans un tableau synthétique : nombre d'adhérents, répartition des adhérents sur le territoire (Briançon ou CCB), tarif des licences, montant des subventions attribuées les années précédentes et montant des subventions allouées par les autres créanciers publics de l'association.

La chambre a étudié la façon dont sont attribuées les subventions et dont leur utilisation est contrôlée par la ville dans le cas précis de la SASP Les Diables rouges Briançonnais, qui a en charge l'équipe de hockey sur glace professionnelle. Les observations et critiques qui en résultent sont exposées dans le chapitre 2.3.

2.1.2 La mise à disposition d'équipements et de personnel

La collectivité est propriétaire des équipements sportifs suivants :

- deux gymnases (gymnase chancel et gymnase des Garcins) ;
- un skate-park couvert ;
- deux bouledromes (Champs de Mars et Jojo Bonnardel) ;
- un complexe de tennis couverts ;
- la patinoire municipale ;
- un centre aquatique disposant d'un bassin intérieur de 25 mètres, un bassin ludique intérieur, un bassin extérieur et un espace bien être avec sauna, hammam et jacuzzi.
- un terrain de rugby en gazon naturel ;
- un terrain de football en « cendré » ;
- une piste d'athlétisme ;
- deux murs d'escalade dont l'un en intérieur (gymnase Chancel) et un en extérieur.
- deux stands de tir (un extérieur de 25 et 50 m et un intérieur de 10 m).

Toutefois, seuls le complexe de tennis, le skate-park, le centre aquatique, le mur d'escalade du gymnase chancel et les stands de tir sportif font l'objet de conventions de mise à disposition auprès d'associations sportives. La patinoire municipale ne fait l'objet d'aucune convention de mise à disposition alors qu'elle est pourtant utilisée par plusieurs associations (BAPCH, club de patinage artistique des Escartons...) ainsi que par la SASP les Diables rouges.

À cet égard, la chambre rappelle que la mise à disposition de locaux et équipements sportifs par une collectivité territoriale au profit d'une association ou d'une société sportive concerne sans conteste des biens du domaine public (CE 13 juillet 1961 - ville de Toulouse c/Toulouse football-club). À ce titre, elle doit s'opérer dans le cadre d'un contrat d'occupation du domaine public, par nature, précaire et révocable. Comme le rappelle le Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, dans une réponse à une question écrite publiée dans le JO Sénat du 05/09/2002, un tel contrat doit être conclu pour une durée déterminée et l'occupant, même contractuel, ne peut en exiger une durée ferme de jouissance. Dans le cas précis d'une société sportive, qui constitue un organisme à but lucratif, la mise à disposition ne peut être gratuite, ce qui est pourtant le cas pour la SASP Les Diables rouges Briançonnais et constitue à ce titre une irrégularité.

Recommandation n° 1 : Établir une convention de mise à disposition avec tous les utilisateurs de la patinoire, celle conclue avec la SASP Les Diables Rouges Briançonnais ne pouvant être gratuite.

Le maire a précisé qu'il comptait, en accord avec les dirigeants de la SASP Les Diables Rouges Briançonnais, mettre en œuvre la recommandation de la chambre.

2.2 La gestion de deux équipements sportifs majeurs : le centre aquatique et la patinoire municipale

2.2.1 Une gestion en délégation de service public, puis en régie directe depuis 2016

Le 1^{er} janvier 2005, la ville de Briançon a confié l'exploitation du centre aquatique, de la patinoire, ainsi que de leurs annexes à la société Vert Marine dans le cadre d'une délégation de service public de type régie intéressée pour une période de 10 ans. La régie intéressée est le contrat par lequel le contractant s'engage à gérer un service public contre une rémunération calculée en fonction d'une formule d'intéressement aux résultats. Le régisseur exploite les ouvrages construits par la personne publique mais il n'en assume pas les principaux risques que sont le déficit d'exploitation et le financement de l'établissement du service. La régie intéressée se distingue de l'affermage et de la concession par la manière dont le régisseur est rémunéré.

En 2014, le conseil municipal a autorisé le maire à signer un avenant permettant de prolonger le contrat de DSP jusqu'au 31 décembre 2015, afin de lancer une consultation destinée à relancer la DSP pour l'exploitation du complexe piscine/patinoire pour une nouvelle période de 10 ans.

La ville a sollicité dans cette perspective un cabinet pour se faire accompagner quant au choix du mode de gestion : le cabinet Espelia (anciennement Service Public 2000). La chambre constate que les développements des rapports remis par ce cabinet ne présentent pas les différentes options de manière équilibrée et orientent explicitement la commune vers des modes de gestion sous forme de délégation de service public. Leur propos sont ainsi particulièrement développés lorsqu'il s'agit d'exposer les risques liés à la reprise du service en régie en pointant notamment :

- l'augmentation des charges de personnel et de fonctionnement liée à la gestion communale ;
- le manque d'expertise et de savoir-faire de la collectivité tant dans le domaine de l'organisation que du fonctionnement du service ;
- la capacité incertaine des services de la collectivité à assurer un service de qualité pour les usagers notamment dans le domaine des activités sportives de type aquabike, aquagym, ou encore bébés nageurs ;
- la capacité incertaine de la collectivité à gérer les plannings d'occupation et à maintenir une amplitude d'ouverture au public suffisante ;
- le manque de flexibilité et de réactivité d'une collectivité publique ;
- enfin la méconnaissance, par les services de la mairie, du fonctionnement et de la maintenance des installations techniques de la patinoire et du centre aquatique.

À l'inverse l'analyse critique des modes de gestion confiés au privé n'est pas réalisée de manière aussi détaillée.

Dès lors, la commune a engagé en février 2015 une procédure de consultation pour identifier un délégataire. À l'issue de cette consultation, et après deux tours de négociations, aucune offre n'est apparue satisfaisante, notamment sur le plan financier, le coût annuel de ces offres pour la collectivité étant supérieur à 1 million d'euros.

Cette situation a conduit le maire de l'époque à opter pour une reprise en régie directe afin, d'une part, de diminuer les coûts de fonctionnement et, d'autre part, de reprendre le contrôle des équipements.

2.2.2 Bilan comparé du coût des deux modes de gestion pour la collectivité

Le tableau ci-dessous présente plusieurs données permettant d'apprécier le coût de fonctionnement de ces deux équipements entre 2014 et 2020, soit donc pendant 2 années de gestion en régie intéressée et 5 années de gestion en régie directe.

Tableau n° 11 : Coût de fonctionnement annuel de la piscine et de la patinoire entre 2014 et 2020

Montants en €	Régie intéressée			Régie directe		
	Mandats émis*	Titres émis*	Solde	Recettes	Charges	Solde
2014	1 520 913	631 610	- 889 303	--	--	--
2015	1 487 876	627 334	- 860 542	--	--	--
2016	--	--	--	685 948	1 199 825	- 513 875
2017	--	--	--	714 172	1 287 963	- 573 791
2018	--	--	--	701 017	1 236 563	- 535 546
2019	--	--	--	668 855	1 541 292	- 872 437
2020	--	--	--	371 988	1 370 604	- 998 616

Source : Tableau de situation budgétaire du service entre 2016 et 2020 ; fiches budgétaires CDGD des comptes 70631 « redevances droits services à caractère sportif ».

*Les mandats émis dans le cadre de la régie intéressée correspondent à la prise en charge de l'ensemble des coûts d'exploitation du service (masse salariale, achats, contrats passés avec les tiers, rémunération du délégataire...). Les titres émis correspondent au montant des recettes perçues par le délégataire et reversées à la ville.

Tableau n° 12 : Détail des recettes et charges de fonctionnement pour la piscine, la patinoire et l'ensemble des deux équipements entre 2016 et 2020

	2 016	2 017	2 018	2 019	2 020
Charges de fonctionnement ensemble	1 199 825	1 287 963	1 236 564	1 541 293	1 370 604
Recettes de fonctionnement ensemble	685 949	714 173	701 017	668 856	371 988
Solde Net	(513 876)	(573 791)	(535 547)	(872 437)	(998 616)
Charges de fonctionnement directes Piscine	863 154	974 732	1 010 624	1 184 100	1 040 225
Recettes de fonctionnement Piscine	584 993	604 766	562 809	570 774	305 172
Solde Net	(278 161)	(369 965)	(447 815)	(613 326)	(735 052)
Charges de fonctionnement directes patinoire	336 671	313 232	225 939	357 193	330 379
Recettes de fonctionnement Patinoire	100 956	109 406	138 208	98 082	66 816
Solde Net	(235 715)	(203 826)	(87 731)	(259 111)	(263 564)

Source : Tableaux de situation budgétaire 2016 à 2020 transmis par la collectivité.

Le tableau n° 11 révèle qu'en 2014 et 2015, années au cours desquelles la gestion des équipements était confiée à la société Vert marine, le coût de fonctionnement moyen de la piscine et de la patinoire était de 1 504 394 €. Moyennant le reversement des recettes perçues, le coût net moyen pour la ville s'élevait à 874 922 €. Le montant moyen des recettes enregistrées était alors de 629 472 €.

Entre 2016 et 2020 (tableau n° 12), le coût de fonctionnement moyen de la piscine et de la patinoire était de 1 325 505 €. Moyennant le reversement des recettes perçues, le coût net moyen pour la ville s'élevait à 697 109 € par an.

Si l'on exclut l'année 2020, impactée par la crise de la Covid 19, on obtient un coût de fonctionnement total annuel moyen équivalent (soit 1 314 230 €), un montant moyen de recettes perçues de 692 498 €, ainsi qu'un coût net moyen pour les finances de la ville de 621 728 € par an.

En changeant le mode de gestion de ces deux équipements et en sortant d'une régie intéressée pour revenir à un mode de gestion en régie directe, la commune a donc réalisé, sur la base des données recueillies sur la période 2014-2020, une économie annuelle moyenne de 253 000 €. Cela s'est traduit par une diminution du coût de fonctionnement de l'ensemble de près de 190 000 € et une augmentation des recettes de l'ordre de 63 000 € par an.

Depuis le déclenchement de la crise sanitaire de la Covid 19, ces deux équipements ont été fermés lors du 1^{er} confinement survenu au printemps 2020. En outre, la fréquentation lors de l'été 2020 a connu une baisse significative par rapport aux années antérieures, ainsi qu'en témoignent les tableaux n° 13 et 14 ci-après. En effet, les recettes enregistrées en 2020 se sont élevées à 251 185 € pour la piscine et 61 128 € pour la patinoire contre 572 981 € en moyenne par an sur la période 2017-2019 pour la piscine et 110 193 € par an pour la patinoire. Cela représente un différentiel de recettes de 370 062 € en moins en 2020 par rapport à la moyenne 2017-2019.

Les budgets primitifs 2021 adoptés par le conseil municipal le 10 mars 2021 prévoient que les recettes de ces deux équipements devraient s'élever à 364 000 € pour la piscine et 63 000 € pour la patinoire. Par rapport à la moyenne des recettes 2017-2019, cela représente donc toujours un différentiel négatif, cette fois à hauteur de 256 174 €.

L'absence de mécanisme de prise en charge par l'État des salaires des agents n'ayant pu effectuer leur service pendant toute la durée de fermeture des équipements a fait que la commune n'a pas bénéficié de mesures de compensations telles que la prise en charge du chômage partiel. Dans l'hypothèse où la gestion serait demeurée sous forme de délégation de service public, le coût pour la commune aurait certainement et paradoxalement été moindre, le délégataire ayant alors la possibilité de faire prendre en charge par l'État les indemnités de chômage partiel de ses agents.

2.2.3 Bilan en matière d'accessibilité du service public

La reprise en régie directe s'est accompagnée de la reprise du personnel en place, ce qui a permis à la commune de préserver le savoir-faire des équipes en place, que cela soit dans le domaine de l'enseignement scolaire, des activités de remise en forme, ou encore du planning de gestion des équipements.

Concernant le centre aquatique, selon les services de la ville, « une des premières mesures mise en place lors de la reprise en régie a été une augmentation sensible des amplitudes d'ouverture au public ». Du temps de la gestion de la piscine par la société Vert Marine, l'équipement était ouvert 68 heures par semaine en période scolaire, 58 heures par semaine en période de « petites vacances » et 68 heures par semaine en période de vacances estivales. L'établissement est désormais ouvert 365 jours par an, avec toujours au moins deux bassins sur trois ouverts durant les opérations de maintenance. Les horaires d'ouverture s'élèvent désormais à 70 heures par semaine tout au long de l'année.

Selon les services de la mairie, lors de sa gestion par le concessionnaire, l'établissement était fermé au public pour maintenance au moins 20 jours/an. En outre, le bassin extérieur est désormais ouvert du 1^{er} juin au 15 octobre, alors qu'il était ouvert seulement du 5 juillet au 31 août sous gestion par le concessionnaire.

Tableau n° 13 : Fréquentation et recettes du centre aquatique 2014-2020

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre d'entrées	147 000*	159 369*	86 894**	132 206	119 472	109 511	51 669
Recettes	523 711	536 742	567 993	596 887	569 595	569 948	259 723

Source : délibérations d'approbation des rapports du délégataire pour 2014 et 2015 ; réponse questionnaire depuis 2015. NB : En 2015, le délégataire n'a pas remis de rapport d'activité à la commune.

* La société Vert Marine faisait apparaître dans les données une estimation de la fréquentation des publics scolaires ainsi que des associations sportives, c'est-à-dire de la fréquentation lors des mises à disposition gratuite des équipements. Les données à partir de 2016 ne représentent que les publics payants, d'où des chiffres de fréquentation plus faibles depuis 2016 qui toutefois ne masquent pas la progression des recettes.

** Les données de fréquentation 2016 ne représentent que la période s'étalant du 21 juillet 2016 (date d'installation du nouveau logiciel de caisse) au 31 décembre 2016. Il a été impossible d'accéder à l'ancien logiciel pour retrouver les données de fréquentation du 1^{er} janvier 2016 et 20 juillet 2016.

L'augmentation des amplitudes d'ouverture du centre aquatique et l'ouverture du bassin extérieur pendant plus de 4 mois ont permis, dès 2016, une augmentation des recettes de plus de 31 000 € par rapport à 2015. La moyenne des recettes de la période 2016-2019 est supérieure de 45 880 € à la moyenne des recettes de la période 2014-2015⁷.

La gestion de la patinoire n'a pas connu de bouleversements significatifs, et une fermeture technique annuelle de deux mois, appliquée dans le cadre du contrat passé avec la société Vert marine, est demeurée indispensable à la maintenance de l'équipement. Sur le plan des produits, la moyenne des recettes de la période 2016-2019 est inférieure de 9 606 € à la moyenne des recettes de la période 2014-2015⁸.

Tableau n° 14 : Fréquentation et recettes de la patinoire 2014-2020

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre d'entrées	91 983	91 436	55 118*	84 694	86 135	86 625	47 611
Recettes	102 715	120 443	88 108	93 650	130 229	95 903	63 415

Source : délibérations d'approbation des rapports du délégataire pour 2014 et 2015 ; réponse questionnaire.

NB : En 2015, le délégataire n'a pas remis de rapport d'activité à la commune.

Les différences méthodologiques dans la comptabilisation du nombre d'entrées, selon que les scolaires et les associations sont pris en compte ou non, ne permettent pas de parvenir à une conclusion certaine quant aux effets bénéfiques en termes d'accessibilité du public à ces deux équipements, dans le cadre de la régie directe. Toutefois, les données tirées des recettes font clairement apparaître une telle tendance pour ce qui concerne la piscine. Cela est moins vrai pour la patinoire. Au global, l'impact du passage en régie sur les recettes consolidées de ces deux équipements est positif à hauteur, en moyenne, de plus de 36 000 € par an.

Il y a lieu par ailleurs de relever que l'augmentation des durées d'ouverture de ces deux équipements, suite au passage à une gestion en régie directe n'a pas pesé sur les coûts nets pour la ville puisque, comme on l'a vu plus haut, ils ont au contraire diminué pour les deux équipements.

2.2.4 Bilan en matière de gestion durable des équipements

Lors de la reprise en régie la commune a constaté que les bâtiments et installations techniques du centre aquatique et de la patinoire étaient, pour un grand nombre d'entre eux, en mauvais état. Ce point a été confirmé par plusieurs interlocuteurs de la chambre au sein des services techniques de la ville. Le diagnostic technique des installations effectué par le cabinet Service Public 2000 (devenu Espelia) témoigne de l'état de déshérence de certains des équipements. Ce diagnostic constatait, au terme de la régie intéressée, le besoin de réaliser 1,5 M€ d'investissements pour subvenir aux besoins de remise en état de la patinoire et plus de 500 000 € d'investissements pour le centre aquatique.

⁷ Moyenne des recettes 2014 et 2015 = 530 226 € ; moyenne des recettes 2016 à 2020 = 576 105 €.

⁸ Moyenne des recettes 2014 et 2015 = 111 579 € ; moyenne des recettes 2016 à 2019 = 101 973 €.

Depuis 2016, la commune a donc réalisé un certain nombre d'investissements et de travaux de rénovation, dont le montant s'est chiffré à 491 918 €.

Par comparaison avec la période 2011-2015 (soit 5 années également), période au cours de laquelle le délégataire avait la charge de la gestion de l'équipement, mais dans le cadre d'un contrat qui conduisait à ce que la commune assume directement toute dépense de maintenance, d'équipement ou de travaux supérieure à 4 000 € HT ainsi que 50 % « du coût de la rénovation des clôtures », le montant des dépenses pouvant être considérées comme des investissements s'est élevé à 350 856 €. Cela représente 71 % de l'effort d'investissement consenti sur une durée équivalente, mais en régie directe (soit entre 2016 et 2020). En outre, ces investissements ont été intégralement portés par le budget de la commune, le délégataire n'assumant lui-même aucune charge d'équipement, traduisant en cela le faible niveau d'engagement du délégataire dans le maintien en état des bâtiments.

Tableau n° 15 : Détail des investissements et de leur financement entre 2011 et 2020

Montant des investissements en € (Piscine + patinoire)	Régie intéressée		Régie directe
	Ville	Délégataire	
2011	8 511	0	--
2012	26 069	0	--
2013	120 332	0	--
2014	76 128	0	--
2015	119 816	0	--
2016	--	--	64 191
2017	--	--	204 482
2018	--	--	82 465
2019	--	--	97 316
2020	--	--	43 466

Source : documents transmis par la collectivité en réponse à un questionnaire ; liste des investissements 2005-2015 ; comptes de classe 2 – situation budgétaire 2016-2020.

La liste des opérations engagées par la ville depuis la reprise des équipements en régie et listées ci-dessus témoigne en outre de la volonté de réaliser des dépenses « vertes », traduisant une politique d'investissement écologiquement durable dans la piscine et la patinoire.

En synthèse, la chambre constate que la reprise en régie a permis à la collectivité de réhabiliter et valoriser ses équipements, d'augmenter les amplitudes d'ouvertures au public tout en diminuant significativement le coût du déficit de fonctionnement de ces équipements pour son budget.

2.3 Les relations de la commune avec l'association et la SASP porteuses du club de Hockey sur glace

2.3.1 Une convention de partenariat et des conventions d'occupation temporaires d'appartements pour les joueurs de la SASP définissent le cadre de la relation entre la ville et l'équipe professionnelle

Le soutien de la ville de Briançon à la SASP Les Diables Rouges s'est principalement traduit, selon les conventions qu'elles ont signées, sous deux formes : l'attribution de subventions et la mise à disposition de logements contre rémunération. Cette dernière mesure a été expressément introduite dans la convention à partir de 2017. À cette nuance près, la forme des conventions se présente à l'identique sur l'ensemble de la période de contrôle sous revue.

En préambule de la convention de partenariat qui encadre le versement des subventions, la commune considère que la SASP les Diables Rouges « participe à la réalisation de missions d'intérêt général » et que le club a un « impact positif sur le développement économique local et l'image de la commune de Briançon ».

Le document définit par ailleurs les missions d'intérêt général dans lesquelles la SASP doit s'engager. Il s'agit de missions qui entrent dans le cadre défini par l'article L. 113-2 du code du sport, qui sont précisées dans le corps de la convention et qui consistent en :

- l'organisation de séances d'entraînement en faveur des jeunes,
- la réalisation de démonstrations sportives plusieurs fois par an,
- la participation à des missions éducatives réalisées au sein ou au bénéfice des établissements scolaires de la commune de Briançon.

Aucune de ces actions ne fait l'objet d'une quelconque quantification ce qui vide d'emblée de toute portée l'engagement pris de les réaliser ainsi que d'éventuelles velléités d'en contrôler la réalisation.

Les actions de prévention de la violence dans les enceintes sportives visent à « la sensibilisation du public à la pratique sportive et à la lutte contre la violence dans les stades et dans la mise en œuvre d'actions de formation en direction de l'ensemble des intervenants chargés de l'accueil du public et de la sécurité. La commune entend ainsi promouvoir le respect des joueurs, des adversaires, de l'arbitre et des règles du jeu ».

La convention prévoit également que le SASP mette en œuvre des actions de promotion et de communication permettant au cas d'espèce « d'offrir à la commune une visibilité la plus grande possible sur les sites de compétition et les supports de communication ». En pratique, cela se traduit essentiellement par l'installation d'une banderole élaborée par la ville, de dimension similaire à celle de la CCB, dans l'enceinte de la patinoire, ce qui ne peut être considéré comme correspondant à une mission d'intérêt général telles qu'elles sont définies par l'article R. 113-2 du Code du sport. Il s'agit en réalité de prestations de services qui doivent à ce titre être financées par l'achat de prestations dans le cadre de la politique d'achat de la commune.

Les engagements de la ville consistent à soutenir financièrement la SASP par le versement d'une subvention de fonctionnement. Les montants de ces soutiens sont restés quasiment constants sur toute la période sous revue et se sont élevés à 350 000 € par an.

Les conventions signées entre la SASP et la ville avaient inclus un article relatif au respect des engagements sous peine de reversement de tout ou partie des subventions qui auraient été indument versées. En pratique, cette situation ne s'est toutefois jamais présentée. Cela n'est pas surprenant dans la mesure où, comme on l'a vu, les actions ne sont pas quantifiées, et puisque les conventions ne demandent pas de production de justificatifs ou de rapports d'activité en lien avec la réalisation des actions financées. De même, les conventions ne renvoient à aucun moyen de contrôle qui aurait permis de quantifier et/ou qualifier les résultats attendus.

La chambre considère qu'il s'agit de lacunes significatives dans les termes de la convention. Il invite la commune à définir en lien avec la SASP, le contenu et les objectifs attendus en matière de réalisation d'activités d'intérêt général : nombre d'heures d'entraînement et de formations dispensée sur une année auprès du hockey mineur, nombre de manifestations sportives organisées, nombre d'établissements et d'élèves concernés par des activités éducatives, qualification des autres actions de solidarité. Il invite en outre la commune à exiger la production de comptes-rendus d'activité pour justifier de la réalisation de ces missions.

Recommandation n° 2 : Mettre à jour la convention de partenariat signée entre la ville et la SASP les Diables rouges Briançonnais, en limitant les financements sous forme de subventions à la réalisation de missions d'intérêt général au sens de la loi, en précisant leur contenu, les moyens mis en œuvre et les résultats attendus, en exigeant la production de comptes rendus justifiant de leur réalisation et en prévoyant des mesures de contrôle.

Concernant la mise à disposition d'appartements pour des joueurs de l'équipe professionnelle des Diables rouges, la ville a passé pour chaque saison sportive une convention d'occupation précaire et révocable avec la SASP portant sur 9 à 13 logements. Ces conventions sont préalablement approuvées par délibération du conseil municipal.

Durant la saison 2014/2015, 13 logements étaient concernés, dont 6 T4, 5 T3 et 2 T2. Chaque catégorie de logement est soumise à la même redevance⁹, soit 450 €/mois pour un T4, 390 €/mois pour un T3 et enfin 300 €/mois pour un T2.

Si ces redevances peuvent de prime abord apparaître relativement plus faibles que les loyers qui seraient proposés par un bailleur privé, il convient néanmoins de garder à l'esprit que les logements dont il est question sont quasiment tous situés à l'intérieur de groupes scolaires, ce qui entraîne par conséquent quelques servitudes.

La redevance mensuelle due par la SASP s'élevait à ce titre à 4 422 €/mois pour l'ensemble des 10 logements, hors charges relatives à la consommation des fluides, charges de téléphonie et accès multimédia et aussi hors taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

⁹ Dès lors qu'il s'agit d'une convention d'occupation précaire, la contrepartie financière perçue de l'occupation d'un logement relevant de ce type de bail se définit comme une redevance. Elle est donc à différencier d'un loyer qui est prélevé dans le cadre d'une location, par nature moins précaire.

Il peut être aussi utile de rappeler que dans son précédent rapport d'observations, la chambre avait constaté que « *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 m² 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 m² »*. Elle invitait dès lors la commune à améliorer la rentabilité de son parc locatif en mettant notamment un terme au loyer minoré accordé à certains joueurs des Diables Rouges.

Le calcul du ratio redevance/surface du logement montre qu'au cas d'espèce il s'est situé durant la saison 2020/2021 entre un minimum de 4,30 € (correspondant à un T4) et 8,25 €/m² (correspondant à un T2). Il apparaît donc que les « loyers » pratiqués par la commune avec la SASP Les Diables Rouges sont passés du simple au double par rapport à ceux relevés en 2010, qu'ils peuvent être considérés comme étant mis à disposition dans des valeurs de marché, et que l'observation de la chambre dans son précédent rapport a été prise en compte.

2.3.2 Le coût global du soutien de la ville à la SASP les Diables rouges

À partir des trois dimensions du soutien de la ville à la SASP exposées ci-dessus – l'attribution de subventions annuelles, la mise à disposition de la patinoire, la mise à disposition d'appartements – la chambre a calculé le coût global annuel du soutien apporté par la commune de Briançon à son équipe professionnelle.

Compte tenu des développements qui précèdent concernant la mise à disposition de logements, celle-ci peut donc être considérée comme ayant un coût nul pour la commune.

En parallèle, le contrôle a permis de déterminer que, malgré l'absence de convention de mise à disposition de la patinoire déjà soulignée plus haut :

- le nombre total d'heures d'utilisation hebdomadaire de la patinoire par le public, les associations utilisatrices de cet équipement, ainsi que la SASP les diables rouges s'élève en moyenne à 86 heures par semaine ;
- le planning des heures « de glace » allouées à la SASP des Diables rouges s'élève en moyenne à 8 heures par semaine soit 10 % du total des heures d'utilisation de la patinoire ;
- en outre, la SASP bénéficie gratuitement au sein de la patinoire et toute l'année, de vestiaires, d'un local technique et d'un bureau. Ces espaces représentent environ 30 % de la surface totale de l'équipement.

À partir de ces données, et compte tenu du coût de fonctionnement annuel moyen de la patinoire établi à partir des données présentées dans la partie 3.2.2 – soit un coût moyen annuel de la patinoire de 308 258 € par an en régie - la chambre a calculé que le coût de la mise à disposition de la patinoire au bénéfice de la SASP dans les dispositions actuelles s'élève à 114 000 € en moyenne chaque année.

En synthèse, le coût total du soutien actuel de la ville à la SASP s'élève à 464 000 € par an, dont 350 000 € sous forme de subventions et 114 000 € sous forme de mise à disposition gratuite de la patinoire¹⁰. Ce dernier coût doit être facturé à la SASP comme cela a déjà été souligné plus haut dans la recommandation n° 1 puisque la SASP ne peut pas bénéficier d'une mise à disposition gratuite d'un bien communal appartenant à son domaine public.

3 LES RAPPORTS DE LA VILLE AVEC LE CASINO

L'activité des casinos est autorisée, sous conditions, par la loi du 15 juin 1907 dans les stations balnéaires et thermales et, depuis 1988, dans les agglomérations touristiques de plus de 500 000 habitants. S'ils ne constituent pas un service public en tant que tel, la jurisprudence administrative les rattache à cette catégorie en ce que les casinotiers prennent également en charge des dépenses susceptibles de contribuer au développement touristique et culturel du territoire. Dès lors, leur activité ne peut que s'inscrire dans le cadre de délégations services publics conclues avec la commune du ressort sur lequel ils interviennent et après mise en concurrence.

Ouvert pour la première fois au public en juin 2004, le casino de Briançon est un casino de taille modeste exploité jusqu'au 31 janvier 2016 par une société du groupe Barrière – la SETB – puis par la société Casino Circus, dans le cadre d'une délégation de service public. Par arrêté ministériel du 14 octobre 2014, il dispose de l'autorisation d'exploiter la boule, le stud poker de casino, le black jack, la roulette anglaise et 125 machines à sous. On y trouve également 8 tables de jeu, deux salles modulables de 250 m² et 270 m² ainsi qu'un restaurant. Il emploie depuis sa création environ 30 salariés.

3.1 Le casino et ses retombées sur le territoire de la commune

3.1.1 Présentation du casino et des sociétés exploitantes de la délégation de service public

3.1.1.1 La SETB et le Groupe Barrière

La société d'expansion touristique de Briançon (SETB) a constitué la société exploitante du casino situé sur le territoire de la ville depuis la création du casino et jusqu'au 30 mars 2016. Il s'agit d'une société par action simplifiée au capital de 225 000 €, dont le siège social est situé au 7 avenue Maurice Petsche à Briançon et qui était filiale du groupe Lucien Barrière, SAS au capital de 1 215 144,68 € ayant son siège 35 Bd des Capucines, 75002 Paris.

¹⁰ Dans la mesure où la mise à disposition des appartements apparaît comme étant fait à des conditions de marché, la chambre estime que cela ne représente pas un coût net pour la collectivité.

3.1.1.2 La Société Française de Casino et le groupe Belge Casino Circus

Depuis le 30 mars 2016, le groupe Barrière a cédé l'intégralité des parts de la SETB à la société Franco-Belge des Casinos (SFBC). Cette société est une société par action simplifiée de droit français, disposant d'un capital social de 1 000 000 €. Jusqu'en 2019, cette société appartenait conjointement à deux groupes : la société Française des Casinos (SFC) et Circus Leisure SA, à hauteur de 49 % pour SFC et 51 % pour Circus Leisure SA, devenue en 2018 le Groupe Ardent.

Depuis 2019, le groupe Ardent est le seul détenteur des parts de la SFBC, suite au rachat de 49 % des actions de la société française des casinos. Pour exploiter le casino, la SFBC a créé une autre société, la société du Casino de Briançon (SCB), au capital de 225 000 € et dont le siège social est situé au 7 avenue Maurice Petsche à Briançon. C'est donc la SCB qui exploite actuellement la DSP du casino de Briançon.

3.1.2 Les retombées économiques et financières pour le territoire de Briançon

Tableau n° 16 : Fréquentation du casino et composantes du produit brut de 2014 à 2020

	2014*	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre d'entrées	49 617	51 302	54 052	60 491	58 155	58 343	ND
Nombre de couverts (restaurant)	10 182	9 921	9 028	12 144	13 185	12 278	ND
Chiffre d'affaire brut (En K€)	2 863	2 870	3 072	3 101	3 332	3 410	ND
Dont CA machines à sous	2 458	2 278	2 383	2 266	2 335	2 401	ND
Dont CA jeu de tables	154	268	320	454	619	590	ND
Dont CA restauration	260	309	296	362	359	397	ND

Source : délibérations du conseil municipal relatives à l'approbation du rapport du délégataire.

Le casino constitue un employeur relativement important pour la ville, bien que ses effectifs aient continuellement diminué entre 2014 et 2019. Les effectifs de la société délégataire du casino étaient de 33 personnes en 2014, de 30 personnes entre 2015 et 2018. En 2019, le casino employait 27 agents.

3.1.3 La contribution du casino au développement culturel et touristique

En plus du restaurant et des salles de jeu, le Casino dispose de deux salles polyvalentes de 270 m² et 250 m² bénéficiant de matériels de sonorisation, de vidéoprojecteurs, d'éclairages et de scènes. Ces salles sont utilisées par les associations locales pour diverses animations et par des organismes publics et privés qui y organisent leurs assemblées générales, congrès, salons, séminaires ou encore des soirées.

Selon les rapports d'activité du délégataire, ces salles ont ainsi été régulièrement mises à disposition des associations locales pour des événements tels que des concerts et soirées musicales, des défilés de mode organisés par les enseignes de Briançon, des présentations de clubs sportifs aux familles ou des tournois divers. Les rapports du délégataire font également état d'environ 80 à 100 concerts par an, toutes musiques confondues, d'environ 50 soirées d'animation avec DJ ainsi que d'environ une vingtaine de thés et dîners dansants, ce qui témoignerait d'une activité festive et culturelle particulièrement soutenue. En plus des activités purement festives, le casino est donc aussi un lieu d'organisation de nombreux spectacles, qu'il s'agisse de cabaret ou de théâtre, mais également d'expositions, de lotos et d'animations spécifiques à certaines fêtes calendaires.

Le Casino est également partenaire financier, à une échelle modeste, d'un certain nombre d'événements intervenant sur le territoire, portés par des associations locales.

3.2 Les relations de la commune avec les sociétés délégataires

3.2.1 Les stipulations du contrat en cours

Les termes du contrat de délégation de service public actuellement en vigueur, signé entre la ville et le casinotier, ont été adoptés le 15 septembre 2020 par le conseil municipal. Ils prévoient :

- l'absence de tout droit d'entrée ;
- la fixation d'une redevance annuelle d'occupation du domaine public par le délégataire d'un montant de 50 000 €, indexée chaque année en fonction de l'évolution de l'indice des loyers publié par l'INSEE ;
- la prise en charge par le délégataire, de l'entretien du bâtiment et de ses abords ainsi que de toute réparation, y compris les grosses réparations, ou encore les charges de renouvellement des équipements ;
- la fixation d'un taux de prélèvement sur le produit brut des jeux au profit de la collectivité, calculé de la façon suivante :
 - o jusqu'à 3 500 000 € de revenus après abattement, le taux de 2 % sera appliqué ;
 - o sur la partie du prélèvement allant de 3 500 001 € HT à 4 000 000 € HT, le taux de 4 % sera appliqué ;
 - o de 4 000 001 € HT à 4 600 000 € HT, le taux de 6 % sera appliqué ;
 - o de 4 600 001 € HT à 5 000 000 € HT, le taux de 8 % sera appliqué ;
 - o de 5 000 001 € HT à 7 000 000 € HT, le taux de 12 % sera appliqué ;
 - o au-delà de 7 000 001 € HT, le taux de 15 % sera appliqué ;
- l'obligation pour le délégataire de remettre chaque année, avant le 1^{er} juin, un rapport comportant notamment les comptes de la délégation ainsi qu'une analyse de la qualité du service. La convention précise quels sont les documents et données attendus pour produire ces deux types d'informations (article 30), parmi lesquels figurent notamment le compte annuel de résultat ainsi que les modalités d'imputation des charges indirectes au contrat.

de stationnement présentes ci-dessus. Elle précisait également que cette convention constituait « l'accessoire du contrat de délégation de service public » conclu entre les parties et que sa durée était, conformément à celle du contrat de DSP, de 20 ans à compter de sa signature.

En pratique, le terrain du parking de stationnement du casino a été repris par la commune en 2013 pour aménager une passerelle piétonne entre le téléphérique du Prorel et le quartier dit « Chancel », à l'entrée de la zone d'aménagement concerté « Cœur de ville ». La délibération n° 2013-01-30/017 témoigne du pilotage par la ville, en tant que maître d'ouvrage, de cette opération. Un courrier daté du 5 août 2013 et signé par l'ancien maire, M. Gérard Fromm, indique que ce dernier s'est appuyé sur les dispositions de la première convention d'occupation de 2008 pour résilier, unilatéralement, la mise à disposition du terrain faisant office de stationnement pour le casino.

L'interprétation alors faite de l'application des termes de cette convention de 2008 n'est toutefois pas d'une grande solidité juridique.

En définitive, la liste des biens réellement mis à disposition par la commune auprès de son délégataire n'est pas conforme aux dispositions contractuelles définies par le contrat de délégation de service public en vigueur. La chambre invite donc la commune à actualiser ces stipulations.

3.2.2 Les conditions d'exploitation

Tableau n° 17 : Produits tirés de l'activité du casino au profit notamment de la commune

En K€ pour les montants	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Produit du prélèvement des jeux (part commune)	90	84	89	92	94	100	71
Produit du prélèvement des jeux (part État)	11	13	11	12	12	14	13
TOTAL prélèvement produit des jeux	101	97	101	104	106	114	84
Redevance d'occupation du domaine public	52	53	53	53	53	54	54
Récupération TEOM	0	8	4	4	4	4	3
TOTAL COMMUNE + ÉTAT	154	157	157	161	163	172	143
TOTAL COMMUNE	143	144	146	149	151	158	128

Source : délibérations du conseil municipal approuvant le rapport du délégataire pour la redevance d'occupation du domaine public ; extractions des comptes de classe 7364 des comptes de gestion ; tableau récapitulatif des recettes du casino 2014-2020 remis par la ville en réponse au questionnaire.

Les revenus perçus entre 2014 et 2020 par la collectivité sur la base du taux de prélèvement sur le produit des jeux ont été peu élevés, compris entre 84 M€ et 100 M€ par an. Depuis le changement de délégataire, à la fin de l'année 2015, l'activité du casino a retrouvé une certaine dynamique ce qui a permis à la commune de bénéficier de produits tirés du prélèvement des jeux en croissance, jusqu'en 2019. L'impact de la crise de la Covid 19 sur les finances de la ville en 2020 est de 29 M€ de recettes perçues en moins pour le prélèvement communal sur le produit des jeux par rapport à l'année 2019 et - 23,4 M€ en moins par rapport à la moyenne 2017-2019.

À ces produits, s'ajoute la redevance d'occupation du domaine public, fixée contractuellement à 50 000 € par an qui évolue conformément à celle de l'indice des loyers publié par l'INSEE.

3.3 Les modalités d'exercice du contrôle par la commune des obligations du concessionnaire

3.3.1 La qualité de l'information transmise dans les rapports du délégataire

Sur un plan formel, les rapports du délégataire remis à la collectivité entre 2014 et 2020 respectent les dispositions de l'article 52 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 et de l'article 33 du décret du 1^{er} février 2016 qui constituent le cadre applicable pour ces rapports. De plus, les informations apportées sur les activités artistiques et culturelles sont précises et détaillées. La lecture de ces comptes-rendus d'activité fait toutefois apparaître deux manquements qui nuisent à la qualité de l'information remise à la commune.

En premier lieu, les données relatives à la valeur nette comptable des biens de retours font l'objet d'erreurs. À cet égard, la mention explicite des travaux et équipements qui sont des biens de retours, en les distinguant de ceux qui constituent des biens propres, permettrait de réduire le risque d'erreur.

En second lieu, en sus des seules liasses fiscales qui figurent en annexe du rapport annuel, la remise des comptes annuels, de leurs annexes et de tout document de nature à apprécier le détail de certains comptes, fait défaut. L'article 30 du contrat prévoit pourtant que les documents remis doivent faire mention des modalités d'imputation des charges indirectes au contrat, ce qui, jusqu'à présent, n'apparaît pas dans les liasses fiscales et documents financiers remis. Ce défaut doit donc être régularisé.

La ville n'a jamais signalé ces manquements au délégataire et rappelé ses obligations en la matière. Elle devrait pourtant, dans la perspective de l'arrivée à terme de la délégation dans plusieurs années, disposer des informations sur l'équilibre économique du contrat et sur la situation financière de la délégation, à défaut de quoi elle s'expose à l'avenir à une forte asymétrie d'information qui ne lui permettra pas de choisir, entre toutes les solutions possibles, celle qui lui sera favorable.

3.3.2 Les instances de contrôle prévues par le contrat de DSP

L'article 21 de la convention de DSP prévoit qu'est instituée une commission paritaire de consultation et de concertation comprenant deux représentants de la collectivité désignés par le maire et deux représentants du délégataire désignés par son directeur. Elle pourra être consultée sur toute question relative à l'exécution du contrat, notamment les manifestations et

animations culturelles, l'accessibilité du casino, l'affectation du compte 471¹¹ ainsi que toute autre question de nature à renforcer l'attractivité du casino et à assurer la bonne exécution du contrat.

Or cette commission ne s'est jamais réunie. Le directeur du casino fait valoir qu'il est convoqué tous les ans à participer à la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) qui constitue selon lui une instance formelle au cours de laquelle des représentants de la commune et du délégataire dialoguent au sujet de l'activité du casino. La chambre souligne néanmoins qu'il s'agit de deux instances aux compositions et aux missions différentes. Il importe donc que la commission de consultation et de concertation prévue par la convention de DSP soit mise en place et se réunisse.

Le directeur du casino a d'ailleurs manifesté le souhait qu'à travers une telle commission de concertation, les relations entre la ville et la société délégataire puissent s'inscrire dans un cadre plus régulier.

3.3.3 L'organisation des services de la commune en vue de l'exercice du contrôle de la délégation

L'article 31 du contrat prévoit en outre que « *la collectivité aura la faculté de faire contrôler sur place et sur pièces, par toute personne qualifiée, les comptes rendus. Elle pourra exiger le cas échéant, tout justificatif de recettes ou de dépenses ou toutes pièces comptables, comme cela est prévu notamment spécifiquement pour les casinos par l'arrêté du 14 mai 2007. (...) La collectivité organise librement son contrôle. Elle désigne un ou plusieurs représentants chargés du contrôle de l'exécution de la concession et/ou un ou plusieurs organismes. Ces personnes peuvent effectuer tout contrôle utile sur place, sous réserve d'en avoir informé la société au moins 5 jours à l'avance. Les agents désignés par la collectivité disposent des pouvoirs de contrôle les plus étendus, tant sur pièce que sur place (...)* ».

En pratique, il n'existe cependant, au sein des services, aucun agent clairement identifié comme ayant en charge le suivi du contrat de délégation de service public.

Le directeur de la société du casino de Briançon a d'ailleurs lui-même précisé que ses relations avec la commune se sont essentiellement appuyées sur des relations avec le maire et avec son directeur de cabinet. À cet égard, le fait que seuls des élus et membres du cabinet aient assuré le suivi de cette relation contractuelle n'est pas de nature à faciliter la continuité du contrôle que doit exercer la commune, en particulier lors des changements de mandature. La chambre invite par conséquent la commune à faire en sorte que des agents des services, notamment de la direction des finances participent réellement à ce suivi en les désignant explicitement pour exercer ce rôle, comme le prévoit le contrat.

Le maire de la commune a précisé que la municipalité suivrait les recommandations de la chambre relatives au nécessaire contrôle de la délégation et s'est engagé à mettre en œuvre un mécanisme de suivi et de concertation.

¹¹ Jusqu'à sa suppression au 1er janvier 2014 par la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, un prélèvement à employer (PAE), issu des activités des casinos, était affecté sur un compte d'attente (le 471) en attendant que le délégataire et l'autorité délégante décident de l'affectation de ces sommes, conformément au cahier des charges de délégation de service public, pour financer certains investissements

4 L'ACTION DE LA COMMUNE SUR LE CENTRE-VILLE

La ville de Briançon est partie prenante de deux programmes distincts, quoique reliés par certaines opérations. Le premier de ces deux programmes résulte du départ de l'armée des casernes dites de Berwick et Colaud dont la commune est devenue propriétaire. Il s'est traduit par la constitution d'une zone d'aménagement concertée (ZAC) dite « ZAC Cœur de Ville », avant d'être renommée « Quartier des 15/9 » dans le cadre de laquelle la commune a signé une concession publique d'aménagement avec un opérateur : l'AREA. Cette opération est présentée dans le présent rapport d'observation provisoire.

Le second programme, intitulé « Action Cœur de Ville » est né en 2018 d'une initiative gouvernementale, portée à l'échelon local par la préfecture des Hautes Alpes. Il s'est traduit par la signature d'une convention entre le préfet des Hautes Alpes, la commune, la communauté de communes du Briançonnais, l'ANAH et la Banque des Territoires. Ses modalités de mise en œuvre et les critiques qui peuvent en être faites dépassent la seule responsabilité de la commune et concernent également les services de l'État. Pour cette raison, ce programme n'est pas présenté dans le présent rapport. Le cas briançonnais fera néanmoins partie des illustrations locales de l'évaluation faite par la Cour des comptes du programme Action Cœur de Ville à l'échelle nationale.

4.1 Présentation générale de la zone d'aménagement concerté et de la concession

4.1.1 Historique et objectifs de la concession

Après le départ de l'armée, la ville de Briançon a lancé un projet de reconversion des quartiers militaires situés en centre-ville dans le cadre d'un contrat de redynamisation des sites de Défense (CRSD) signé en 2009 avec l'État : le projet urbain « Cœur de ville ».

Entre 2011 et 2013, un processus de réflexion sur les grandes orientations urbaines à développer dans la partie de la ville dite « basse » de Briançon a cherché à répondre à la double problématique de l'état d'abandon d'un grand nombre de bâtiments (casernes) militaires et de la nécessaire requalification de toute cette partie de la ville pour en faire un nouveau quartier incluant la création de nouvelles voies de circulation. Un concours d'aménagement organisé en 2011 et 2012 a permis de nourrir cette réflexion, de sélectionner une équipe lauréate de maîtrise d'œuvre et de développer le projet d'une zone d'aménagement concerté sur l'emprise des anciennes casernes.

Après que la ville eut acquis le foncier des casernes dites « Colaud » et « Berwick », des études opérationnelles réalisées en 2013 ont permis de définir un parti d'aménagement d'ensemble, un programme global de construction, un bilan prévisionnel et un planning d'intervention. Par la suite, un projet de zone d'aménagement concerté (ZAC) « Cœur de ville » a été soumis à la concertation du public et a conduit à l'approbation du dossier de création de la ZAC par délibération du conseil municipal du 18 décembre 2013.

Dès son origine, la ZAC a été conçue pour couvrir une superficie de 113 260 m² et accueillir des fonctions urbaines diversifiées et véritablement mixées sur un territoire resserré, à savoir un pôle résidentiel, un pôle économique, un pôle commercial et de services, un pôle ludique et sportif et enfin un pôle d'équipements publics à vocation culturelle. Ces différents pôles ayant vocation à être répartis autour d'un parc urbain de 23 000 m², point structurant du projet, et de 280 places de stationnement public.

Cette opération d'aménagement s'inscrivait sur un calendrier prévisionnel de 12 ans, échelonné en 4 phases : une première phase de démolitions en 2016 et 2017, puis trois phases comportant diverses réalisations de travaux de VRD, aménagements et construction, prévue entre 2017 et 2019 pour la phase 1, 2020 et 2022 pour la phase 2 et 2023 à 2026 pour la phase 3.

La commune de Briançon, est devenue actionnaire de la société publique locale AREA-PACA dont l'actionnaire principal est la région, afin de lui confier la concession d'aménagement de la ZAC Cœur de Ville. En accord avec les termes de l'article L. 300-5-2 du code de l'urbanisme, la désignation de l'AREA-PACA en tant que concessionnaire s'est faite sans publicité ni mise en concurrence préalable puisque les SPL sont considérées comme des structures « in house » sous réserve de l'exercice réel, par la collectivité actionnaire, d'un contrôle sur la SPL, « analogue » à celui qu'elle exerce sur ses propres services. Le conseil d'administration de l'AREA-PACA a approuvé l'engagement de la SPL sur cette concession le 24 novembre 2014.

4.1.2 Une opération d'aménagement fondée sur une démarche de développement durable

Le projet urbain conçu dans le cadre de cette opération a vocation à mettre en application des notions et outils applicables aux éco-quartiers à travers différentes dimensions. Le projet prévoit ainsi une certaine densité de construction afin de limiter le phénomène de développement urbain, tout en structurant les espaces autour du principe d'une trame verte dont l'ambition est de permettre la traversée de la ville à pied au travers d'un cheminement de parc en parc.

La mixité fonctionnelle entre logements, équipements publics (pôle culturel, pôle sportif), commerces et services de proximité participe de la volonté de développer des espaces de convivialité et de cohésion sociale et de limiter la mobilité des habitants pour leurs activités régulières. L'aménagement de nombreux équipements favorisant les modes de déplacement doux (pistes cyclables, stationnement vélos abrités et sécurisés, stationnements réservés au partage de véhicule, limitation de la circulation à 30 Km/h, limitation des places de stationnement par foyer...) constitue également un axe fort de la politique de mobilité durable poursuivie à travers l'aménagement de la ZAC.

La dimension énergétique se veut particulièrement durable et locale, à travers la réalisation d'un réseau de chaleur alimenté à partir d'une chaufferie bois située à proximité de la ZAC. Conçue, construite et opérée par une société nommée Briançon Biomasse Énergie (BBE), société détenue à 42 % par la SEM EDSB, cette unité génère de l'énergie produite à partir d'une filière locale d'exploitation de bois. La forte isolation des bâtiments constitue le pendant de cette stratégie énergétique ayant vocation à être sobre et locale. Enfin, le cahier des charges de la concession auquel est soumise la cession, au nom de la commune, des droits à construire, vise à favoriser le recours à l'énergie solaire ainsi que la satisfaction aux exigences des labels environnementaux tels que Bâtiment Durable Méditerranéen, HQE, ou encore Habitat et environnement.

Enfin, à travers le développement d'une trame verte et d'une trame bleue visant à valoriser les espaces verts et points d'eau, la gestion de la ressource en eau et la préservation de la biodiversité font partie des axes forts du cahier des charges de la concession.

4.1.3 Bilan financier prévisionnel initial

Tableau n° 18 : Bilan prévisionnel initial de la Concession publique d'aménagement Cœur de Ville

<i>Dépenses prévisionnelles</i>	Montant HT
<i>Études opérationnelles</i>	1 521 300
<i>Charge foncière</i>	5 001
<i>Mise en état des sols</i>	3 300 000
<i>Travaux d'aménagement</i>	11 036 626
<i>Honoraires sur travaux</i>	2 110 796
<i>Gestion provisoire et autres frais</i>	690 000
<i>Aléas et imprévus</i>	1 624 353
<i>Impôts et taxes</i>	323 260
<i>Frais financiers</i>	1 101 425
<i>Rémunération concessionnaire</i>	1 617 289
Total Dépenses prévisionnelles	23 330 049
<i>Recettes prévisionnelles</i>	
<i>Cession de lots</i>	17 330 048
<i>Participation communale sur équipements publics</i>	6 000 000
Total recettes prévisionnelles	23 330 048

Source : délibération N° 2014-12-18 du 18 décembre 2014 et traité de concession.

Le coût global de l'opération d'aménagement de la ZAC a donc été valorisé au moment de la signature de la concession à 23,33 M€. Afin de couvrir ce montant de dépenses prévisionnelles, il était prévu que les recettes de cessions des lots aménagés génèreraient des revenus à hauteur de 17,33 M€ HT et qu'une participation communale aux équipements publics viendrait compléter les recettes à hauteur de 6 M€ HT, versée à raison de 500 000 € HT par an. Le coût des travaux portant spécifiquement sur ces équipements publics (parc urbain, places de stationnement) était estimé à 10 M€ HT.

En sus de cette participation financière, la commune a apporté des terrains dont elle était propriétaire, d'une superficie totale de 96 824 m², pour une valeur symbolique d'1 €.

En matière de plan de financement de la concession, l'article 16.7 du traité de concession prévoit que « le concessionnaire contracte tous emprunts et avances nécessaires au financement provisoire de l'opération ». Le plan global de trésorerie annexé au traité prévoit un emprunt de 1,5 M€ à mobiliser en 2015 et un emprunt de 3 M€ mobilisable sur les exercices 2017 et 2018.

Dans sa délibération du 27 mai 2015, la ville de Briançon précise ainsi que le bilan de trésorerie de l'opération « nécessitent le recours à des financements par emprunts pour 4,5 M€ dont 1,5 M€ dès 2015 ».

Le 13 octobre 2016, un avenant n° 1 est venu modifier à la marge les composantes du bilan financier de la concession. Face à plusieurs recours en contentieux déposés par des opposants à des opérations prévues sur un lot particulier¹², il a en effet été décidé, afin de sécuriser les actes notariés, que ce lot serait cédé directement par la commune à une SCI locale, plutôt que d'être apporté en tant que parcelle foncière à la concession, puis cédé ensuite par l'AREA. C'est donc la commune qui a signé avec cette SCI un compromis de vente portant sur ledit lot. En contrepartie, la commune s'engageait par cet avenant n° 1 au contrat de concession à reverser, dès son encaissement effectif sur son compte, le produit de la cession à l'aménageur, soit 1 694 000 € HT. L'avenant prenait en outre le soin de déduire cette transaction de l'assiette de calcul des honoraires de la SPL AREA. Aussi, l'avenant n° 1 révisait le bilan financier de l'opération en supprimant cette recette du bilan prévisionnel de l'opération et en augmentant la participation de la commune au coût global de l'opération à hauteur de 7 668 590 € HT. En parallèle, l'identification et la quotité des terrains apportés par la ville à l'opération étaient également révisés à la baisse.

4.1.4 État des lieux de l'opération à la fin de l'année 2021

À la fin de l'année 2021, il est possible de résumer la situation de cette opération d'aménagement à partir de trois grands types d'informations :

- premièrement, la première tranche de travaux s'est terminée en 2020 et permet de dresser un premier bilan technique et financier d'exécution du programme initial ;
- deuxièmement, l'arrivée de la nouvelle municipalité a conduit à établir une nouvelle programmation de l'opération d'aménagement pour les tranches restant à réaliser ;
- troisièmement, la décision prise par le conseil régional en juillet 2021 de dissoudre la SPL AREA place la commune dans une situation délicate, la conduisant à devoir trouver un nouveau mode de gestion ou un nouveau partenaire pour piloter la concession.

Concernant le premier point, la première grande tranche de travaux de l'opération s'est terminée au cours de l'année 2020. Elle a permis de mener à bien l'aménagement des voiries et réseaux de l'essentiel de la zone d'aménagement concerté et de voir émerger plusieurs lots de logements, une résidence pour séniors ainsi que la nouvelle médiathèque de la ville. La construction d'une chaufferie bois a été réalisée au cours de la même période. Elle alimente un réseau de chaleur sous terrain qui dessert de nombreux bâtiments, donc ceux construits dans la ZAC. Cette première tranche a été réalisée sans retard majeur en dépit d'un certain nombre de contentieux survenus au cours de la période. Sur le plan budgétaire, un dérapage de 1,4 M€ de dépenses non prévues est constaté et détaillé dans la partie 4.2.

S'agissant du deuxième point, le changement de gouvernance occasionné par les élections municipales de 2020, ainsi que la crise de la Covid 19 ont entraîné une « pause » d'environ une année dans l'avancement de la concession. Ce temps de latence a permis à la nouvelle équipe municipale de décider de nouvelles orientations stratégiques pour la ZAC.

¹² En l'occurrence, le lot de la « future » résidence pour séniors.

À L'issue de ce temps, par délibération n° 102 du 2 juin 2021, le conseil municipal a adopté un avenant n° 2 à la concession publique d'aménagement de la ZAC cœur de Ville, marquant ainsi une évolution forte de l'opération dans ses nouvelles dimensions programmatiques et urbaines. La délibération a acté, en parallèle, le changement de dénomination de l'opération, désormais dénommée « Les quartiers du 15/9¹³ » en lieu et place de l'ancienne appellation « ZAC Cœur de Ville ».

L'impact budgétaire de cette nouvelle programmation, chiffré à + 2,6 M€ est également détaillé dans la partie 4.3.

Enfin, la troisième information principale, est intervenue en juillet 2021. Il s'agit de la décision prise par le conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur dans sa délibération n° 21-381 du 23 juillet 2021, de reprendre en régie les activités constitutives du cœur de métier de l'AREA PACA, à savoir la maîtrise d'ouvrage sur des opérations de construction et de maintenance des lycées de la région et de dissoudre la SPL.

La délibération précise que « *Toutefois, les opérations confiées à la SPL par les 26 autres collectivités et EPCI [actionnaires de la SPL] ne relèvent pas de la compétence de la Région : il conviendra de constater leur caducité* ». La prise d'effet de cette délibération, matérialisée par l'initialisation du processus de dissolution de la SPL est prévue pour le 1^{er} janvier 2022.

Alors que la concession publique d'aménagement opérée pour le compte de la ville de Briançon est en cours, cette décision de la région PACA constitue un véritable défi pour la commune dont la priorité est désormais d'identifier une structure juridique en mesure de reprendre les engagements juridiques de l'AREA et de poursuivre l'opération. Cette décision et ses conséquences sont analysées en détail dans les parties 4.4.2 et 4.5.

4.2 L'exécution budgétaire de la première tranche de la concession fait apparaître un dérapage d'1,4 M€

Le 4 juin 2021, l'avenant n° 2 au traité de concession a été signé entre l'AREA et la ville. Matérialisant les nouvelles orientations stratégiques souhaitées par la municipalité nouvellement élue, cet avenant a été le premier document permettant de faire un point précis et soumis au conseil municipal, sur l'exécution budgétaire de la première phase de travaux prévue par le traité de concession.

Les causes de la dérive budgétaire enregistrée en exécution à hauteur de 1,4 M€ n'avaient jamais été mis en évidence jusqu'ici dans les CRAC remis par l'AREA à la commune. Il aura fallu attendre que l'annexe n° 3 de l'avenant du 2 juin 2021, expose au cas par cas le détail des principales surconsommations budgétaires, pour en connaître le détail.

¹³ En référence au 159^{ème} régiment d'infanterie, installé dans ces casernes, également connu comme le régiment d'infanterie alpine et familièrement le quinze neuf.

Sur le plan des études opérationnelles, il ressort de cette annexe « *la consommation de 50 M€ HT supplémentaires à juin 2020* » pour des honoraires de géomètres, correspondant « *à de nombreuses modifications de fiches de lot ayant conduit à des reprises du découpage parcellaire à la vente des lots* ». De plus, les honoraires d'assistance architecturale faisaient l'objet d'une dépense non prévue de **48 M€ HT** correspondant « *aux frais facturés par l'agence Faloci, architecte en chef de la ZAC, et due aux nombreuses modifications de fiches de lot* ».

En matière de diagnostics et études techniques, une consommation de **184 M€ HT** supplémentaires était constatée, correspondant à « *un renforcement des études de pollution à mener sur le patrimoine bâti à rénover* ».

S'agissant des frais sur acquisitions, l'annexe n° 3 précisait que « *le montant initial de 5 M€ HT a été dépassé de 47 M€ HT* ».

En outre, alors que le montant initial des travaux préparatoires pour l'ensemble de la vie de l'opération était budgété à 300 M€ HT, il apparaissait qu'« *en juin 2020 la surconsommation budgétaire s'élevait à 89 M€ HT* », essentiellement liées à « *la clôture et mise en sécurité du site, la réalisation du mur de soutènement au-dessus de la rue de la Manivelle et le traitement provisoire de la place des casernes* ».

Le poste des travaux de VRD et d'aménagements de surface présentait quant à lui une surconsommation budgétaire de **600 M€ HT**. Les raisons évoquées consistaient en « *des évolutions en cours de chantier à la demande du concédant (60 M€ HT), du concessionnaire (71 M€ HT) et de la maîtrise d'œuvre (46 M€ HT) ainsi que des évolutions d'ordres techniques ou calendaires (109 M€ HT)* ». À ces raisons s'ajoutaient d'autres éléments tels que 89 M€ HT de travaux réalisés par anticipation des lots cédés et phases ultérieures de travaux, ainsi que 216 M€ HT de frais de prolongation de chantier et de reprises de certaines demandes.

Enfin, les honoraires du maître d'œuvre avaient fait l'objet d'une surconsommation budgétaire importante, chiffrée à **413 M€ HT**, sans toutefois que l'avenant ne soit aussi précis que sur les autres postes sur les raisons ayant conduit à cette surconsommation. En parallèle, les honoraires du concessionnaire étaient impactés par une surconsommation budgétaire de **40 M€ HT**.

Ce dérapage budgétaire s'est notamment traduit par une modification du plan de financement initial de l'opération. Au 31/12/2019 l'AREA avait contracté deux emprunts d'un montant respectif de 1,5 M€ et de 5 M€, soit un montant total emprunté de 6,5 M€, alors que le montant initialement prévu s'élevait à 4,5 M€. Cette modification du plan de financement de la concession n'a pas fait l'objet d'un avenant avant d'être constatée.

4.3 La nouvelle programmation de l'opération chiffre à 2,6 M€ les dépenses supplémentaires induites pour la commune

4.3.1 Objectifs et processus d'adoption de la nouvelle programmation

La délibération n° 102 du 2 juin 2021 par laquelle le conseil municipal a approuvé ce deuxième avenant à la concession précise que les objectifs poursuivis sont :

- « *De dé-densifier les lots à bâtir et maîtriser la politique d'urbanisation de la ville.* »

- D'introduire une architecture plus alpine et un modèle de construction plus durable.
- D'agrandir la taille du parc pour créer une « percée verte » au cœur de Briançon, en réduisant l'impact de l'artificialisation des sols
- De rationaliser l'offre de stationnement au service des projets administratifs et économiques : réduire l'emprise prévue en surface et requalifier l'existant ».

Derrière ce dernier objectif, une note transmise par la direction des services a permis de matérialiser quels étaient les attendus spécifiques des projets « administratifs et économiques » mentionnés. En l'occurrence, la nouvelle municipalité a cherché à :

- amplifier la destination touristique et commerciale de cette partie de la ville, dans laquelle la dimension « logement » était déjà très forte et aux côtés de laquelle plusieurs services culturels (cinéma, médiathèque) et économiques (pépinière et hôtel d'entreprises) existaient déjà ;
- rapatrier un pan important des services publics administratifs dans cette partie de la ville à travers la construction d'une cité administrative. Ce projet vise notamment à « regrouper les services communaux et communautaires afin de les mutualiser et d'améliorer leur accessibilité / lisibilité auprès des usagers », à travers le regroupement de 200 agents communaux et de la CCB. Il vise en outre à héberger l'espace France Services, aux côtés de la Maison de la Justice et du droit.

Sur le plan de la programmation lot par lot, les principales modifications apportées consistent dans :

- l'extension du parc urbain sur 3 Parcelles, de 1,75 ha à 2,5 ha, en lieu et place de projets destinés jusqu'à présent à du logement libre, des commerces et au projet de nouveau gymnase ;
- la réalisation en maîtrise d'ouvrage directe - et non plus en maîtrise d'ouvrage déléguée - de la place dite « Place de l'Europe » dans le but de pouvoir mutualiser les travaux prévus sur cette place avec des travaux prévus sur des espaces voisins¹⁴, situés en dehors de la ZAC, et programmés avant 2025 ;
- le changement de la destination du lot B2 de la ZAC, initialement prévu pour accueillir le théâtre de la ville et des commerces. Il est désormais consacré à un projet mixte d'hôtellerie et de services (auberge de jeunesse) ;
- le changement de la destination du lot B3 de la ZAC, initialement destiné à accueillir des logements sociaux et des commerces en rez-de-chaussée. Il est désormais consacré au projet de cité administrative présenté ci-après ;
- le changement de la destination du lot A4, initialement destiné à accueillir un hôtel et des commerces, désormais exclusivement consacré à un projet d'hôtel haut de gamme ;
- en sous-sol de ce lot A4 est désormais ajouté un nouveau lot « A1 » ayant vocation à accueillir un parking souterrain ;
- les lots A2 et A3, initialement prévus pour accueillir des logements sociaux et des commerces, ont désormais vocation à accueillir des bureaux et un centre de formation

¹⁴ Mall du Val Chancel, place de Suse et place du Pays Grand Briançonnais.

La chambre s'est attachée à évaluer dans quelle mesure cette nouvelle programmation répondait à des besoins et à des problématiques socio-économiques précisément identifiées.

Concernant l'objectif de dé-densifier et de réduire l'offre de logements, ce dernier répond à une problématique soulevée par une étude réalisée en 2019-2020 dans le cadre d'un programme de recherche POPSU Territoires¹⁵. Cette étude pointait plusieurs dynamiques urbaines susceptibles de fragiliser la partie haute de la ville, et alertait notamment sur un « bouleversement possible du marché immobilier locatif (nouveaux logements sociaux récemment créés dans la ville basse) rend[ant] nécessaire de requalifier le parc ancien pour qu'il ne soit pas, lui aussi, déserté ». La production d'un grand nombre de logements neufs, bien isolés et disposant de commodités plus difficiles à obtenir dans la « vieille ville haute » (stationnements, ascenseurs...) qui résultait du programme de la ZAC Cœur de ville risquait en effet d'accentuer des déséquilibres grandissants entre certains secteurs de la ville.

Concernant les objectifs énoncés pour justifier la construction d'une nouvelle cité administrative, la chambre n'a pas trouvé d'étude ou de données permettant d'explicitier les problématiques rencontrées par la population ou par les agents et de justifier ce projet¹⁶. Pour autant, la visite des locaux administratifs de la mairie permet de constater qu'ils sont à l'évidence vétuste et difficile d'accès.

Le schéma de mutualisation et le pacte de gouvernance adopté le 18 mai 2021 par la CCB constituent en outre des éléments pouvant justifier la volonté de rapprocher les services administratifs et d'accueil du public de la ville et de la CCB. L'ensemble de ces éléments sont de nature à légitimer cette nouvelle programmation.

Toutefois, bien que la chambre ait donc pu identifier des conditions justifiant objectivement une partie significative des nouvelles orientations retenues, la façon dont le processus de prise de décision s'est déroulé apparaît critiquable. Il apparaît ainsi que le comité de pilotage de la ZAC, conventionnellement prévu pour être l'instance stratégique de prise de décision, ne s'est jamais réuni entre les élections municipales de juin 2020 et l'adoption de l'avenant n° 2 en juin 2021. De même, le comité technique ne s'est jamais réuni alors que de telles réunions auraient pu faciliter l'identification de problématiques techniques susceptibles d'avoir un impact financier significatif sur la nouvelle programmation.

À ce stade, l'impact de ces réorientations sur le calendrier de réalisation de la concession n'a pas été totalement chiffré et n'est en tout état de cause pas matérialisé dans l'avenant n° 2. Il apparaît de ce fait particulièrement difficile de s'assurer de la fiabilité du nouveau bilan financier qui a été établi. Le coût global de cette nouvelle programmation apparaît en tout état de cause avoir été évalué de manière très optimiste.

¹⁵ <http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/plateforme-d-observation-des-projets-et-strategies-a1317.html>.

¹⁶ Le sujet de l'accessibilité des services publics fait à ce titre partie des axes de la convention Action cœur de ville, pour lesquels pourtant aucune étude ou aucun diagnostic n'avait été planifié.

4.3.2 Le bilan financier de la nouvelle version de la concession, chiffré à 4M€ supplémentaires pour le budget de la commune, apparaît sous-estimé en termes de coûts

Le nouveau bilan financier adopté par cet avenant n° 2 intègre une augmentation du coût total de la concession de 4 M€, portée exclusivement par le budget de la commune. Cette évolution budgétaire est causée par :

- une dérive des dépenses de la 1^{ère} tranche de la concession à hauteur de 1,4 M€ détaillés précédemment dans la partie 4.2 ;
- l'augmentation de 2,6 M€ de la participation de la commune résultant de la nouvelle programmation. Cette augmentation résulte de :
 - o l'inscription de 1,64 M€ de dépenses additionnelles résultant de la nouvelle programmation décidée par la nouvelle équipe municipale ;
 - o l'abandon de 910 M€ de recettes résultant également de cette nouvelle programmation.

La participation de la commune à l'ensemble de l'opération passe dont de 7 668 591 € à 11 665 775 € HT ainsi qu'en témoigne le bilan financier présenté dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 19 : Évolution du bilan d'aménagement de la ZAC

En €	Bilan initial	Bilan avenant n° 2	Écart
DÉPENSES	23 304 640	26 392 409	3 087 769
Études opérationnelles	1 521 300	1 312 557	- 208 743
Acquisitions	5 001	53 926	48 925
Travaux VRD	14 336 626	18 535 829	- 4 199 203
Honoraires	2 110 796	3 210 991	1 100 195
Rémunérations	1 591 879	1 886 184	294 305
Gestion provisoire et autres frais	690 000	566 479	- 123 521
Aléas et imprévus	1 624 353	400 000	- 1 224 353
Impôts et taxes	323 260	63 626	- 259 634
Frais financiers	1 101 425	362 818	- 738 607
RECETTES	23 305 475	26 392 409	3 086 934
Cessions droits à construire	15 636 048	14 725 796	- 910 252
Participation communale	7 668 591	11 665 775	3 997 184
Produits divers	836	836	0

Source : Avenant n° 2 au traité de concession.

La baisse des recettes à hauteur de 910 252 € résulte de 1 235 M€ de pertes de recettes initialement prévues, partiellement compensées par l'apport de nouvelles recettes à hauteur de 324 M€. Parmi les recettes initialement prévues et ne figurant désormais plus au bilan, la suppression d'un certain nombre de projets de construction de logements pèse pour 1 020 M€. La diminution de la valorisation du lot ayant vocation à accueillir le projet de résidence hôtelière occasionne également une perte de 213 M€ de recettes par rapport à sa valorisation initiale. Enfin 20 M€ de pertes de recettes proviennent de l'abandon du projet de gymnase.

En contrepartie, les 324 M€ de nouvelles recettes proviennent :

- du rééquilibrage de projets de logements sociaux permettant de dégager 98 M€ supplémentaires ;
- pour 13 M€ de la revalorisation des droits à construire sur un projet de logements ;
- de la revalorisation des recettes du futur pôle administratif (cession des droits à construire sur le lot B3), désormais valorisé à 213 M€ de plus que le projet antérieurement prévu sur ce lot.

Concernant le projet de cité administrative, la chambre rappelle que les acquéreurs du lot B3 seront la ville et la communauté de commune. Le montant de 1,35 M€ valorisé pour la cession des droits à construire est donc une recette de l'opération qui est à la charge du budget de chacune de ces collectivités.

Plus précisément, le projet de cité administrative constitue un projet dont le coût global est estimé à 13,4 M€ et dont les hypothèses de financement¹⁷, toujours en cours d'élaboration lorsque la chambre a conclu son contrôle, prévoient qu'il reposera notamment sur 10,7 M€ de subventions, 1,7 M€ d'autofinancement apporté par la CCB ainsi que 1 M€ d'autofinancement porté par le budget de la ville et issu de la vente prévisionnelle d'un bâtiment dont elle est propriétaire à savoir l'ancienne Église des Cordeliers. À ce stade, cela représente donc un taux de cofinancements de près de 80 % sous forme de subventions.

En mai 2022, le maire a apporté des justificatifs de subventions correspondant à 20 % du coût total du projet. Il a également mentionné que l'évaluation faite par les Domaines du prix de vente du bâtiment des cordeliers s'élevait à 2,8 M€. Il défend que le plan de financement du projet de cité administrative demeure réaliste.

La chambre tient en outre à souligner que le nouveau bilan prévisionnel de la concession intègre désormais un volume de dépenses prévisionnelles affectées aux « aléas et imprévus » moins important que dans la version précédente (400 M€ contre plus de 1,6 M€ auparavant). À cet égard, les développements précédents ont montré que les dérives en matière de dépenses sur la seule 1^{ère} phase de la concession se sont élevées à 1,4 M€, soit la quasi-totalité de l'enveloppe prévisionnelle « Aléas et imprévus » pour l'ensemble de la concession. Alors qu'il reste encore au moins deux phases à réaliser, cette nouvelle enveloppe de 400 K€ au titre des Aléas et imprévus apparaît donc sous-estimée.

¹⁷ En termes de dépenses, il est prévu que 1,35 M€ correspondent à l'acquisition du lot B3 à l'AREA ; 2,75 M€ à des dépenses d'études et d'honoraires et 9,35 M€ à des dépenses de travaux et équipements.

Les ressources prévues pour financer ce projet proviendraient de : 5,7 M€ de subventions de l'État, dont 4,26 M€ provenant du « Fonds Friche » et 1,5 M€ de la DETR et de la DSIL ; 2 M€ de subventions du département ; 3 M€ de subventions de la région ; 1,7 M€ d'autofinancement porté par le budget de la CCB ; 1 M€ d'autofinancement. Ce plan de financement s'appuie sur une proportion particulièrement élevée de subventions. Aucun engagement n'a été notifié à la ville en la matière à ce jour.

Le maire a répondu que le niveau élevé des dérapages constatés lors de la première tranche provenait de choix critiquables effectués lors du lancement de l'opération et d'un défaut de suivi des travaux. Il a également précisé que la nouvelle organisation des services communaux permettrait de suivre et éventuellement corriger beaucoup plus tôt tout risque de dérapage budgétaire, même s'il a reconnu que le contexte inflationniste constaté en mai 2022 faisait courir un risque sur les dépenses de l'opération.

Les frais financiers prévisionnels sont également valorisés à un niveau moindre que dans le bilan financier initial : 362 M€ contre 1,1 M€ dans le bilan initial. Le CRAC remis pour l'année 2020 indique que sur cette enveloppe prévisionnelle de 1,1 M€, 204 957 € ont déjà effectivement été payés. Autrement dit le respect de l'enveloppe de 362 M€ suppose que les frais financiers restant à payer jusqu'à la fin de la concession n'excèdent pas 157 M€ ce qui apparaît à nouveau peu réaliste.

En effet, l'évolution de l'endettement de la SPL AREA a reposé sur la souscription d'un premier emprunt de 1,5 M€ en 2015, puis d'un second emprunt de 5 M€ le 31 janvier 2019. Il résulte du CRAC 2019 que le montant des frais financiers réglés sur cet exercice s'élève à 41 M€. En 2020, le montant des frais financiers réglés s'élève à 96 M€, traduisant certainement la pleine application du montant des intérêts dus sur le « nouvel » emprunt de 5 M€.

Sans qu'il soit besoin de consulter le tableau d'amortissement de ces deux prêts, il apparaît dès lors que l'enveloppe de 157 M€ de frais financiers, qui correspond seulement à 1,6 fois le montant des frais financiers réglés en 2020, devrait être insuffisante pour prendre en charge les frais financiers restant à courir sur la durée de ces deux emprunts.

Compte tenu de ces éléments, le coût des nouvelles orientations programmatiques décidées par la nouvelle équipe municipale en juin 2021 et chiffré à 2,6 M€ supplémentaires financés par le budget de la commune, constitue selon la chambre un surcoût budgétaire sous-évalué.

La chambre estime donc nécessaire d'alerter la commune sur la nécessité de s'assurer qu'elle disposera bien de la capacité financière pour assumer budgétairement cette nouvelle programmation. Elle invite également la commune à davantage respecter les termes du traité de concession, notamment en ce qui concerne la nécessité de réunir le comité de pilotage, afin que les grands équilibres budgétaires puissent être mieux connus et appréhendés par les services de l'État.

4.4 Les modalités de contrôle des activités de l'AREA par la ville

4.4.1 Le contrôle du déroulement de la concession par la ville

L'examen des différentes annexes au traité de concession, en particulier les annexes relatives à la présentation des différentes phases de l'opération et celles relatives aux dépenses prévisionnelles, permet de constater que, dès la signature du contrat, un grand nombre d'informations étaient disponibles sur les aspects techniques de l'opération, le coût prévisionnel des différents projets. La chambre constate donc que le conseil municipal de la ville disposait d'informations suffisamment complètes et détaillées au moment du vote de la délibération validant la signature de la convention.

L'organisation un niveau des élus et des services de la ville en matière d'urbanisme et de contrôle des opérations d'aménagement urbain

Au cours du mandat 2014-2020, le maire M. Gérard Fromm a exercé un contrôle très direct et assez centralisé sur les opérations de la concession, secondé en cela par M^{me} Aurélie Poyau, adjointe en charge des questions d'urbanisme.

Depuis l'élection du nouveau conseil municipal en juin 2020, les élus susceptibles d'exercer des prérogatives de pilotage et de contrôle d'opérations en lien avec l'aménagement du cœur de ville sont, en dehors du maire lui-même :

- M. Richard Nussbaum, 1^{er} adjoint, délégué à l'économie, au cœur de ville et aux affaires générales ;
- M. Éric Peythieu, adjoint délégué au patrimoine ;
- M. Jean Marc Chiapponi, adjoint délégué aux travaux et au stationnement ;
- M. André Martin, adjoint délégué à l'urbanisme.

Ces élus s'appuient sur un service urbanisme, placé sous l'autorité du directeur des services techniques, composé de 4 agents jusqu'en 2018, puis de seulement 3 agents depuis cette date. La chef de ce service, dispose de compétences confirmées en architecture et en opérations de construction. Elle était jusqu'en 2020 en charge du suivi de la concession publique d'aménagement Cœur de Ville ainsi que de la démarche Action cœur de ville. Depuis l'arrivée de la nouvelle majorité, cette personne a été repositionnée et c'est désormais la directrice générale des services et le directeur des services techniques qui suivent en direct, sur le plan financier et opérationnel, le déroulement de la concession.

Le comité de pilotage de la concession, organe de gouvernance stratégique prévu par le traité de concession, ne s'est réuni que deux fois en 2015 et 2016 et plus jamais depuis

Le traité de concession signé entre la ville de Briançon et la SPL AREA-PACA prévoit que *« la gouvernance de l'opération s'appuiera sur un comité de pilotage présidé par M. le Maire de Briançon qui en désignera les membres, composé d'élus et de personnes associées ou qualifiées, avec la participation du concessionnaire. Le comité de pilotage décidera des orientations stratégiques de l'opération, validera l'engagement des phases opérationnelles de la ZAC, donnera son agrément sur les cessions de lots, autorisera les modifications de nature d'affectation des lots et arrêtera les modalités d'information du public sur l'avancement de l'opération. Le comité de pilotage se réunira semestriellement »*.

Aux côtés du maire de la ville, ce comité de pilotage était constitué de :

- 7 élus du conseil municipal ;
- plusieurs représentants des services et du cabinet du maire ;
- l'équipe opérationnelle du concessionnaire AREA PACA ;
- l'équipe de maîtrise d'œuvre, sous la conduite de l'architecte en chef de la ZAC et mandataire de l'équipe ;
- deux élus de la communauté de communes du Briançonnais ;
- la sous-préfète d'arrondissement ;
- le directeur adjoint de la DDT des Hautes-Alpes.

Ce comité de pilotage s'est réuni pour la première fois en novembre 2015, puis en mars 2016. Les documents ayant servi de support à ces deux réunions n'ont pas permis de déterminer que ce comité de pilotage aurait joué, conformément aux termes du traité, un rôle de décision en matière d'« orientations stratégiques de l'opération » de validation des « phases opérationnelles », d'« agrément sur les cessions de lots » ou encore d'autorisation « des modifications de nature d'affectation des lots ».

À compter de cette date, il n'existe aucune trace d'une réunion de ce comité de pilotage. En pratique, il semblerait que les décisions significatives concernant la concession aient davantage été prises directement par le maire et ses plus proches adjoints et collaborateurs. Ce constat vaut autant pour la période qui va de 2016 à 2020, sous le mandat de M. Fromm, que depuis la nouvelle mandature de M. Murgia. L'adoption de nouvelles grandes orientations stratégiques pour la concession, formalisées dans le cadre de l'avenant n° 2 du 2 juin 2021, n'a ainsi fait l'objet d'aucune réunion préalable de ce comité de pilotage ni d'aucune présentation des raisons financières, socio-économiques ou techniques susceptibles de justifier ces nouvelles orientations.

La chambre constate donc que depuis le deuxième semestre 2016 la gouvernance de l'opération n'est pas conforme aux termes définis dans le traité de concession.

Le comité technique, organe de pilotage opérationnel, ne s'est pas formellement réuni entre mars 2016 et juin 2020

Le traité de concession prévoit également que soit mis en place « un comité technique, composé de l'équipe opérationnelle de la ZAC et des services de la ville de Briançon, ainsi le cas échéant que des services de l'État et des divers intervenants ou parties prenantes à l'opération ; le comité suivra l'avancement des phases opérationnelles et des procédures techniques, administratives et juridiques, validera la désignation des prestataires et des entreprises, et coordonnera les interactions opérationnelles entre les différents acteurs et les services fonctionnels concernés. Le comité technique se réunira tous les deux mois ».

En pratique, seuls les éléments présents dans les CRAC de l'AREA permettent de disposer d'informations quant à la tenue de ces comités techniques. Il y est indiqué que ce comité technique est composé de représentants des services de la ville de Briançon et de la communauté de communes de Briançon (sans davantage de précisions), de services extérieurs (sans précision additionnelle également), des concessionnaires de réseau, de l'équipe de maîtrise d'œuvre de la ZAC (le Groupement Faloci – Igrec ingénierie – Dadu programmation et Oasiis) et de l'équipe opérationnelle de la ZAC.

Les CRAC permettent d'identifier 5 réunions de ce « COTEC » en 2015 pour coordonner différentes études ayant permis la constitution du dossier de ZAC. En 2016, un seul comité technique a été organisé. Par la suite, à défaut de mention du comité technique, il est fait référence dans les CRAC à des réunions de suivi et de coordination générale organisées à raison d'une fois par trimestre et dont la chambre a pu se procurer des comptes rendus.

Ces comptes rendus font mention de la présence régulière d'un représentant des services de la mairie, en l'occurrence la chef du service de l'urbanisme, de l'AREA, des différentes entreprises engagées dans la coordination de l'opération et dans la réalisation des travaux, mais également de représentants de la société BBE. La composition de ces réunions ne permet donc pas de considérer qu'elles aient pu remplacer celles du comité technique qui ne se sont pas tenues entre mars 2016 et juin 2020.

Le 15 juin 2020 le COTEC a une nouvelle fois été réuni pour faire le bilan des travaux de la 1^{ère} phase de la concession et aborder l'organisation de la deuxième phase de travaux.

Les comptes rendus d'activité et de concession sont produits et leur contenu est conforme aux exigences des textes, même s'il pourrait être amélioré

En accord avec l'article L. 300-5 du Code de l'urbanisme et L. 1523-2 du code général des collectivités territoriales, le traité de concession prévoit que le concessionnaire doit fournir chaque année, avant le 30 juin, pour examen et approbation, un compte rendu financier plus communément appelé CRAC (compte rendu annuel de l'activité de la concession).

À cette obligation s'en ajoute une autre, prévue par l'article L. 1524-3 du code général des collectivités territoriales, et qui oblige le concessionnaire à présenter chaque année au concédant un rapport spécial sur les conditions de l'exercice de ses droits de préemption et d'expropriation. L'article L. 1524-3 prévoit également que ce rapport spécial est adressé au représentant de l'État dans le département.

Fin 2021, 5 CRAC avaient été remis par la SPL AREA-PACA à la ville de Briançon, que la chambre a analysés. Dans l'ensemble, les CRAC remis sont précis et détaillés sur l'ensemble des éléments qui constituent la note de conjoncture (description des activités de l'exercice écoulé, avancement opérationnel des différents aspects de la concession, « gouvernance », bilan en matière de commercialisation...). Pour autant, il est difficile d'identifier dans ces CRAC les éléments de sous consommation ou sur-consommation budgétaire tels qu'ils ont été explicités et actés dans l'avenant n° 2. Afin d'assurer un suivi plus proche de l'exécution de la concession, la commune pourrait renforcer ses exigences en matière de production de ce type de données.

Les autres leviers de contrôle utilisés

En matière de contrôle sur la réalisation d'équipements publics, l'article 8 prévoit que *« les équipements publics prévus [et précisés en annexe 2-a du traité] font l'objet d'un ou plusieurs avants projets sommaires, établis en accord avec les services concernés du concédant, et lui sont soumis pour accord avant validation et mise en travaux. Les projets d'exécution de ces équipements publics doivent être conformes aux avants projets approuvés par le concédant, lesquels sont réputés acceptés si le représentant du concédant ne formule pas d'observation dans un délai de 1 mois à compter de leur réception. »*

Afin de vérifier si ces dispositions du traité avaient été respectées, la chambre s'est focalisée sur le cas de la médiathèque, équipement public structurant prévu au cours de la phase 1 de la concession. Pour cet équipement public, après que la SPL AREA-PACA eut réalisé les travaux prévus pour aménager l'espace d'implantation de la médiathèque, la ville a elle-même joué le rôle de maître d'ouvrage pour construire cet équipement scientifique et culturel.

Dans ce cas, en jouant directement le rôle de maître d'ouvrage et en ayant approuvé l'intégralité des documents de conception et de consultation visant à construire la médiathèque, la commune a donc bien exercé un contrôle direct sur le contenu de l'opération.

4.4.2 L'absence de contrôle analogue des activités de la SPL AREA par la commune

Les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA), permettent aux collectivités locales qui en sont actionnaires de conclure avec elles, sans publicité ni mise en concurrence préalables, des concessions publiques d'aménagement sous réserve qu'elles exercent sur ces SPLA un « *contrôle analogue* ». En effet, en application de l'article L. 300-5-2 du code de l'urbanisme, la procédure de publicité et de mise en concurrence mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 300-4 n'est pas applicable « *aux concessions d'aménagement conclues entre le concédant et un aménageur sur lequel il exerce un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services et qui réalise l'essentiel de ses activités avec lui ou, le cas échéant, les autres personnes publiques qui le contrôlent* ».

La SPLA doit donc être soumise à un contrôle permettant aux collectivités actionnaires d'exercer, sur les décisions de cette société, une influence déterminante tant sur les objectifs stratégiques que sur les décisions importantes de la société.

La Cour de justice des communautés européennes a toujours pris soin de préciser que le contrôle analogue à celui exercé sur ses propres services devait s'apprécier au regard de toutes les circonstances pertinentes (*CJCE, 13 oct. 2005, aff. C-458/03, Parking Brixen : Rec. CJCE 2005, I, p. 8612*). Il faut donc que les règles de fonctionnement de la société la soumettent à un contrôle étroit de ses actionnaires publics locaux qui aille au-delà du contrôle normal que la loi commerciale accorde aux actionnaires dans une société anonyme. Ainsi, la Cour administrative d'appel de Lyon a considéré qu'une commune ne pouvait être considérée comme exerçant un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services, dans la mesure où elle ne détenait que 1 % du capital de la SPL, qu'elle ne disposait pas d'un représentant propre à son conseil d'administration et qu'elle ne pouvait requérir l'inscription d'un projet à l'ordre du jour de l'assemblée générale dès lors qu'elle détenait moins de 5 % du capital (*CAA Lyon, 7 nov. 2012, n° 12LY00811, Assoc. pour la défense du cadre de vie de Marsannay-la-Côte : JurisData n° 2012-029249*). Le Conseil d'État a confirmé cette décision dans un arrêt du 6 novembre 2013 (*CE, 6 nov. 2013, n° 365079 : JurisData n° 2013-024868*) en affirmant que pour être regardée comme exerçant un tel contrôle, conjointement avec la ou les autres personnes publiques également actionnaires, la collectivité actionnaire doit non seulement participer au capital, mais également aux organes de direction de la société.

Dans le cas de la commune de Briançon, celle-ci détient 30 actions du capital de la SPL AREA sur un total de 3 017 actions, soit 0,99 % du capital. En outre, la commune n'a pas de représentant au conseil d'administration de l'AREA qui est composé de neuf membres, dont huit représentants de la collectivité régionale et un représentant des collectivités actionnaires minoritaires. Ces deux faits permettent à eux seuls d'affirmer, compte tenu de la jurisprudence susmentionnée, que la commune n'est pas réellement en mesure d'exercer un contrôle analogue sur la SPL AREA.

C'est d'ailleurs à la lecture de la délibération n° 21-381 du 23 juillet 2021 susmentionnée du conseil régional que la commune de Briançon a découvert que cette société dont elle était actionnaire allait être dissoute, sans même avoir été informée de ce projet au préalable. Cet évènement récent fait l'objet d'un développement particulier ci-après. Il constitue en tout état de cause le révélateur ultime de l'absence de contrôle analogue exercé par la commune de Briançon sur la SPL, puisque des décisions ayant un impact sur des opérations gérées par la SPL pour le compte de la commune sont prises par la SPL sans que la commune ne soit impliquée.

A ce titre, au-delà des risques et perspectives à moyen terme que pose la disparition programmée de l'AREA pour la poursuite de la concession, cet état de fait est de nature à fragiliser juridiquement l'avenant n° 2 signé par la ville avec l'AREA.

Celui-ci modifie en effet substantiellement les termes du contrat de concession signé en 2014, dans la mesure où le budget global de la concession est augmenté de plus de 13 %. Dans un cadre juridique qui exclut donc que puissent être appliquées les règles du *in house*, une telle modification aurait dès lors dû entraîner l'application de mesures de publicité et de mise en concurrence.

4.5 La dissolution programmée de l'AREA PACA : risques et perspectives pour la commune

Par délibération n° 21-381 du 23 juillet 2021, le conseil régional a donc décidé de dissoudre la SPL AREA PACA. Cette décision constitue un véritable défi pour la commune dont la priorité est désormais d'identifier une structure juridique en mesure de reprendre les engagements juridiques de l'AREA et de poursuivre l'opération et de se préparer à ce changement.

À cet égard, la chambre souligne que l'article 23 du traité de concession signé prévoit, en cas d'expiration anticipée de la concession que « *le concédant deviendra propriétaire de l'ensemble des biens destinés à être cédés aux tiers et non encore revendus* » et que « *le concédant sera tenu de reprendre pour l'avenir, l'exécution de la totalité des engagements pris par le concessionnaire pour l'exécution de sa mission* ».

En deuxième lieu, la chambre rappelle que la commune est garante à hauteur de 40 % de deux prêts contractés par l'AREA et dont le capital restant dû s'élevait encore au 31/12/2019 à 5 892 484 €, dont 5 M€ sont issus d'un prêt remboursable *in fine*. Le montant garanti par la commune représentait donc à cette date 2,6 M€ au total. La dissolution de la SPL crée donc à ce titre un risque financier important pour la commune dans l'hypothèse où aucune autre structure ne reprendrait les engagements contractuels de la SPL, risque qui va même au-delà de la garantie apportée puisqu'en cas de résiliation anticipée de la concession, la commune devra reprendre à son compte la totalité du capital restant dû, sauf disposition contraire plus favorable décidée par la région ou qui lui serait imposée.

Les éléments recueillis auprès du Maire au cours de l'instruction permettent de comprendre que la décision de dissolution de l'AREA a visiblement été prise de façon précipitée, sans prendre en compte les opérations gérées pour le compte des autres actionnaires que la région et en mettant donc en difficulté un certain nombre de communes et d'EPCI de la région pour lesquels l'AREA constituait un opérateur. Il est donc probable que la durée transitoire préalable à la dissolution soit prolongée d'une année pour n'entrer en vigueur qu'en janvier 2023. L'objectif de cette prolongation, à ce stade, non encore actée par une quelconque délibération, serait de permettre à chacun des « petits actionnaires » et co-contractants de l'AREA, dont fait partie la ville de Briançon, de trouver des solutions de substitution. Pour autant le problème pour identifier de telles solutions reste entier.

À ce titre, il est important que la ville adopte une démarche proactive pour recueillir rapidement les informations comptables précises nécessaires à la détermination de la valeur du patrimoine de l'opération, tel qu'elle ressort du dernier arrêté des comptes, matérialisé par la remise du CRAC pour l'année 2020. En effet, les CRAC remis par l'AREA ne permettent pas, à eux seuls, à la commune de disposer des informations nécessaires pour comprendre l'ensemble des mécanismes et principes de valorisation des biens retenus par l'AREA. La chambre recommande donc à la commune d'utiliser les dispositions prévues par l'article 17.2 du traité de concession pour obtenir toutes les pièces de comptabilité nécessaires auprès des services financiers du concessionnaire. Compte tenu des difficultés observées au cours de l'instruction pour obtenir des documents émanant de la direction des finances de la ville, la chambre lui recommande en outre de solliciter un appui, soit du comptable public au titre de ses fonctions de conseil, soit auprès de tout autre organisme spécialisé en matière d'audit financier, pour vérifier la fiabilité des informations transmises par le concessionnaire afin d'apprécier la valeur comptable des biens acquis ou réalisés.

Il est également important que la commune puisse engager une réflexion, en y impliquant l'instance de gouvernance qu'est le comité de pilotage de la concession, pour identifier les options possibles quant au pilotage technique, administratif et financier de la concession qui pourraient être mises en place après le départ de la SPL AREA.

Enfin, il importe désormais que la ville respecte les règles et principes juridiques applicables en matière de passation de contrats de concession publique d'aménagement. Dans l'hypothèse où elle souhaiterait désormais s'appuyer sur un opérateur autre qu'une SPL, elle devra dès lors respecter des règles de passation intégrant une mise en concurrence des différents opérateurs. Dans le cas où elle souhaiterait de nouveau s'appuyer sur une SPL dans laquelle elle prendrait une participation, il importerait alors qu'elle s'assure de disposer cette fois des pouvoirs suffisants pour lui permettre de prétendre exercer un contrôle analogue sur cette SPL.

La municipalité indique avoir pris bonne note de l'absence de mise en concurrence au démarrage de l'opération. Elle indique également avoir voté le transfert total de l'opération pilotée dans le cadre de la ZAC auprès de la SPL Isère Aménagement.

La chambre a trouvé sur le site internet de la ville une délibération du conseil municipal datée du 30 mars 2022 approuvant la participation de la commune au capital de la SPL Isère Aménagement. Cette délibération précise que la ville de Briançon a souscrit pour 30 actions d'une valeur nominale de 100 €, correspondant à 0,25 % du capital de la SPL, en rachetant ces parts auprès de la commune de Voiron. La délibération ne précise pas que le maire ou que des conseillers municipaux seraient membres du conseil d'administration de la SPL.

Ainsi la ville de Briançon a décidé de souscrire au capital de la SPL Isère Aménagement dans des conditions extrêmement similaires que celles qui avaient eu cours lors de la souscription de la ville au capital de la SPL AREA. Au regard des développements de la partie précédente, cela signifie que la ville ne pourra prétendre, au regard de la jurisprudence, exercer de contrôle analogue sur les services de la SPL.

Dès lors, le transfert de l'opération en dehors de toute mise en concurrence préalable est susceptible de rendre le nouveau traité de concession et tout acte de gestion qui en découlera, exposé à un risque juridique et financier significatif.

5 LA PARTICIPATION DE LA VILLE DANS DEUX ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES ET SES CONSÉQUENCES POUR ELLE

La commune de Briançon est étroitement liée sur le plan financier à deux entreprises publiques locales en particulier dans lesquelles elle détient une participation majoritaire.

La SEM Énergie Développement Services du Briançonnais (EDSB) est une société d'économie mixte spécialisée dans la production et la distribution d'électricité. Son activité génère des produits pour le budget principal de la commune, soit sous forme de redevances, soit sous forme de remontée de dividendes.

La SPL ESHD est une société publique locale créée en 2016 à l'initiative de la ville de Briançon pour gérer la distribution d'eau potable. Elle a connu au cours de ces dernières années des difficultés financières importantes qui ont notamment conduit la commune à mobiliser 800 000 € sur son budget 2021 pour, d'une part, recapitaliser la société et, d'autre part, procéder à des avances de trésorerie.

Le contrôle de la chambre a consisté à apprécier l'organisation et l'activité de ces sociétés dans le but d'identifier les risques que leur situation financière peut induire pour la commune actionnaire. Il a également visé à étudier la façon dont la ville exerce ses prérogatives de contrôle à leur égard.

5.1 La SEM EDSB

5.1.1 Historique, forme et gouvernance de la société EDSB

Historique et forme juridique

Après que plusieurs entrepreneurs locaux eurent obtenus une concession pour la construction d'un réseau électrique sur les terrains urbains de la ville de Briançon à la fin du XIXe siècle, la ville de Briançon a créé la Régie Électrique de Briançon (REB) en 1924 et l'a exploitée. La mission de cette société consistait à gérer la distribution d'électricité sur le territoire de la ville, puis sur celui de plusieurs communes du Briançonnais. Ce service public, opéré jusqu'en 1991 par la REB, a ensuite donné lieu à la création d'une société d'économie mixte locale, la SEM EDSB, à laquelle a été transférée l'exploitation du service public de l'électricité géré jusque-là par la REB.

La SEM EDSB est une entreprise locale de distribution (ELD) au sens de l'article L. 111-54 du code de l'énergie¹⁸. En tant que société d'économie mixte locale à Directoire et Conseil de surveillance ne faisant pas appel public à l'épargne, elle est également régie par les articles L. 1521-1 et suivants du Code général des collectivités locales.

Conformément à ses statuts, elle a pour objet la gestion technique de moyens de production d'électricité d'origine hydraulique en application de la convention conclue avec la ville de Briançon en 1991, de même que la création et l'exploitation de nouveaux moyens de production d'énergie à partir d'énergies renouvelables, ainsi que la gestion de la distribution d'électricité de Briançon et Saint Martin de Queyrières à travers l'exploitation du réseau public local de distribution de l'énergie. Elle assure en outre une mission de maintenance du réseau d'éclairage public sur l'essentiel du réseau. Elle se charge enfin de la commercialisation auprès des clients de l'énergie électrique consommée. Son effectif est passé de 26 salariés en 2015 à 37 salariés au 31 décembre 2020.

Actionnaires et composition capital

Le capital social d'EDSB s'élève à 8 047 295,78 €, divisé en 527 868 actions dont la valeur nominale unique s'élève à 15,24 €. La commune de Briançon est le principal actionnaire de la SEM à hauteur de 50,83 % du capital. La commune de Saint-Martin-de-Queyrières possède 0,33 % du capital. La Société EDEV (EDF Développement Environnement SA), filiale du Groupe EDF, possède les 48,84 % restants.

Gouvernance de la société

Les statuts de la SEM prévoient que la société est dirigée par un directoire qui exerce ses fonctions sous le contrôle d'un conseil de surveillance.

Au cours de la période sous revue, le directoire était constitué de 3 membres :

- M. Marc Platon, Président du directoire ;
- M. David Bas, chef de service technique ;
- M^{me} Nicole Gallice, chef de service administratif.

L'article 18 des statuts traite du conseil de surveillance. Il prévoit que ce conseil de surveillance est composé d'un nombre de membres compris entre 3 et 18, dont 2 à 10 membres doivent être réservés aux représentants des collectivités publiques actionnaires. Les représentants de ces collectivités publiques doivent être désignés par leur assemblée délibérante. Les représentants des actionnaires dits « du second groupe », à savoir les actionnaires privés, sont nommés pour six ans par l'Assemblée générale ordinaire des actionnaires. Les représentants des collectivités publiques actionnaires ne participent pas à ce vote.

¹⁸ Enedis, Société Anonyme filiale à 100 % d'EDF, assure l'exploitation, le développement et l'entretien des réseaux qui permettent la distribution d'électricité sur 95 % du territoire français depuis que la loi du 8 avril 1946 a fait d'EDF le concessionnaire « obligé » des communes qui ne géraient pas jusqu'à lors la distribution d'électricité à travers des régies. Les **entreprises locales de distribution d'électricité et de gaz** ou **ELD** sont en France, des entreprises chargées de la distribution de l'électricité ou du gaz exerçant leurs activités sur un périmètre limité. En ce sens elles continuent à détenir le monopole de distribution sur leur territoire, que la loi du 8 avril 1946 ne leur avait pas enlevé. Les ELD assurent 5 % de la distribution d'énergie électrique française dans 2 500 communes. Créées par les collectivités locales, elles desservent environ 3 millions d'habitants et représentent 7 000 emplois.

En pratique, au cours de la période sous revue, le conseil de surveillance était constitué de 10 membres (puis 9 à compter de décembre 2017), dont 5 représentants de la commune de Briançon, 1 représentant de la commune de Saint Martin de Queyrières, et 4 représentants d'EDF.

Le vote émis par les représentants de toute collectivité publique au sein du conseil de surveillance est indivisible. Les voix des représentants d'une collectivité publique doivent donc exprimer un vote unanime, ce qui suppose en pratique la désignation par l'ordonnateur de chaque collectivité, d'un chef de groupe au sein du conseil de surveillance.

L'assemblée générale peut allouer aux membres du conseil de surveillance, en rémunération de leur activité, une somme fixe annuelle¹⁹. Les statuts prévoient toutefois que ces rémunérations sont attribuées aux personnes morales membres de droit du conseil de surveillance, et non à leurs représentants personnes physiques. En pratique, les membres du conseil de surveillance ont reçu collectivement chaque année des jetons de présence pour un montant total de 7 500 € par an lors des années 2014 et 2015 ce qui était donc irrégulier en ce qui concerne les personnes physiques représentant les communes actionnaires qui n'y avaient pas droit. Il a été mis fin à cette pratique à partir de 2016.

5.1.2 Modalités d'exercice de ses activités

5.1.2.1 Une entreprise intégrée qui produit, distribue et fournit l'électricité sur un territoire plus large que la commune de Briançon.

Selon les termes des comptes rendus d'activité de concession remis par EDSB à la ville de Briançon, « EDSB est une « entreprise intégrée » dans le monde de l'électricité, en intervenant sur l'ensemble des maillons de la chaîne et en :

- Produisant de l'électricité d'origine hydraulique à partir du barrage de Pont Baldy et des micro-centrales de Roche Percée et du Randon et l'usine de Fontenil. L'électricité produite par ces installations représente environ 42 millions de kWh soit environ 40 % de l'énergie distribuée par EDSB (les 60 % restants étant achetés à EDF).
- Distribuant l'électricité aux habitants de Briançon et Saint Martin de Queyrières grâce à un réseau de distribution (20 000 Volts et 400 Volts) construit et entretenu par ses soins. Ce réseau d'un peu plus de 200 km est à 60 % souterrain, ce qui permet de limiter fortement les incidents d'alimentation de la clientèle (le temps de coupure annuel est très inférieur à la moyenne EDF).
- Fournissant de l'électricité à ses clients selon un tarif bleu réglementé fonction de la puissance souscrite. À noter que cette dernière activité est ouverte à la concurrence pour l'ensemble des clients à compter du 1er juillet 2007 mais que seul EDSB peut proposer les tarifs réglementés dont l'évolution est fixée par l'État. »

¹⁹ On parlait alors de jetons de présence. Depuis la loi Pacte adoptée en 2019, on ne parle plus de jetons de présence, mais simplement de rémunération.

5.1.2.2 Un modèle économique qui repose sur l'exploitation d'une concession de service public dont les conditions de reporting sont restées longtemps non définies.

EDSB exerce son activité sur un territoire limité et défini par la loi dans le cadre d'une concession dont l'autorité concédante est la ville de Briançon. Depuis 1991, la collectivité a effectivement confié la gestion du service public de l'électricité à la SEM EDSB dans le cadre d'une délégation de service public conclue pour une durée de 33 ans, soit jusqu'en 2023, reconductible de droit pour deux périodes d'égale durée, sauf « juste motif » exposé par la collectivité sous le contrôle du juge.

L'État met à la disposition du concessionnaire, moyennant une redevance annuelle, le barrage de la chute de Pont Baldy. EDSB est propriétaire de l'ensemble des autres ouvrages de distribution de l'électricité (réseaux, transformateurs...) et en assure l'entretien, la maintenance, la mise en conformité et le renouvellement. Principalement situés sur des terrains et équipements appartenant à la ville, cette dernière instaure à son égard une redevance pour la mise à disposition du foncier sur lequel reposent ces ouvrages de production et distribution d'électricité. À l'occasion de la signature de la convention de DSP, la ville a en outre fait apport à la SEM EDSB de différents actifs dont elle était propriétaire du temps de la régie REB, en particulier les contrats d'approvisionnement en énergie passés avec EDF.

La convention de DSP prévoit également que EDSB s'oblige à :

- assurer la mission de fournir l'électricité aux consommateurs situés sur le territoire de la commune ;
- fournir l'énergie électrique nécessaire à l'éclairage public, à la signalisation et aux illuminations (service facturé directement à la collectivité), ainsi qu'à assurer la maintenance des installations d'éclairage public. À ce sujet, le directeur d'EDSB a précisé que depuis 2016, la ville et la communauté de communes du Briançonnais ont organisé un appel d'offre pour la fourniture en électricité de leurs équipements dont le compteur est supérieur à 36 kV. Dans les deux cas, c'est EDSB l'agence (filiale d'EDSB) qui a remporté la plupart de ces appels d'offre.

En contrepartie du droit d'exploiter la distribution d'électricité à Briançon, EDSB a été tenue de verser à la ville une redevance forfaitaire fixée à 50 825 000 francs (soit 7 748 221 €), perçue de façon forfaitaire et anticipée pendant les 15 premières années de la convention (soit jusqu'en 2006).

La chambre souligne que la convention de concession ne prévoyait explicitement aucune obligation d'information technique ou financière de la part de l'exploitant à l'égard de la collectivité. En pratique, ce défaut d'obligation a conduit la SEM EDSB à ne produire aucun compte rendu annuel d'activité à la commune avant l'exercice 2017. Il aura fallu attendre l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 153 III de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, venu préciser le cadre juridique du contrôle de telles concessions, pour que la SEM EDSB commence à remettre des CRAC à la ville.

Le décret n° 2016-496 du 21 avril 2016 a défini le contenu du compte-rendu annuel d'activité (CRAC) remis dans le cadre des concessions de distribution d'électricité. On retrouve les obligations d'information du concessionnaire aux articles D. 2224-34 à D. 2224-46 du CGCT. L'examen des 4 CRACS remis pour les années 2017, 2018, 2019 et 2020 montre que les informations ainsi fournies par la SEM EDSB respectent globalement les dispositions prévues par les articles susmentionnés du CGCT. Néanmoins, la chambre souligne que la façon dont ces informations sont présentées est particulièrement peu claire, très technique, et ne facilite pas la compréhension par des membres d'un conseil de surveillance ou par des élus locaux des enjeux sous-jacents à la gestion locale de ce service public de l'électricité.

Le directeur de la SEM a précisé qu'un rapport trimestriel du directoire est présenté à chaque conseil de surveillance et qu'un rapport annuel du directoire très détaillé est exposé aux représentants légaux des deux communes actionnaires en Assemblée Générale d'EDSB chaque année depuis 2007. Il a en outre indiqué que la nouvelle équipe municipale ne souhaitait pas que le directoire participe à la présentation des CRAC ce qui, selon lui, pourrait être dommageable à la bonne information des élus.

Sur ce point, la chambre rappelle que si l'information des représentants des collectivités actionnaires au sein du conseil de surveillance est effectivement de qualité, elle ne doit pas être confondue avec l'information du conseil municipal des communes. Sur ce point, la partie 5.1.3 du rapport précise les leviers et obligations à respecter.

5.1.2.3 Différentes activités développées au travers d'un réseau constitué de nombreuses filiales et participations

En plus de la concession signée avec Briançon, EDSB exploite directement pour le compte du SIVU du Randon, la centrale hydroélectrique du Randon. Le SIVU est constitué des communes de Briançon, Cervières et Puy Saint Pierre, et la comptabilité du SIVU est gérée par la commune de Briançon.

Au-delà de son activité « en propre », EDSB possède une filiale dont elle détient 100 % des parts, ainsi que plusieurs sociétés dans lesquelles elle détient des participations allant de 35 % à 50 % du capital. Il s'agit notamment de :

- **EDSB L'agence** (filiale à 100 %) : société par action simplifiée unipersonnelle (SASU), dont le métier est la fourniture d'électricité « en offre de marché », en complément de la fourniture « au tarif réglementé de vente (TRV) » que propose la maison mère. Elle intervient bien au-delà du territoire de Briançon. Lors de l'instruction le directeur de EDSB a notamment indiqué qu'elle « *achète de l'électricité pour fournir ses clients particuliers sur le département des Hautes-Alpes, ainsi que ses clients professionnels, et collectivités sur toute la France. Elle n'investit pas, mais prospecte pour augmenter son portefeuille* » ;
- la **société hydraulique des Hautes-Alpes (SHDHA)**, dans laquelle elle possède une participation de 50 % : En partenariat avec SERHY (société d'étude et de réalisation hydroélectrique basé dans le Tarn), cette société a pour objet de porter des projets de développement de petit hydraulique sur le territoire des Hautes-Alpes. Pour autant, aucun des sites de production ne se trouve sur le territoire de Briançon ou de la communauté de communes du Briançonnais. Le directeur de la SEM ADSB a précisé que plusieurs projets de SHDHA seront réalisés dans les prochaines années, dont trois sont situés hors du territoire de la communauté de communes du Briançonnais et un sur la commune du Monétier-les-Bains ;

- la société d'économie mixte *Énergie développement Cervières (EDC)*, créée en 2015 dans laquelle elle possède une participation de 49,9 %. Son activité consiste en la production d'énergie renouvelable et notamment hydroélectrique sur le territoire de la commune de Cervières. Au cours de la période sous revue, elle était dirigée par le chef du service technique d'EDSB, également membre du directoire d'EDSB (M. Bas) ;
- la société d'économie mixte *Énergie Développement Arvieux (EDA)*, créée en 2019, dans laquelle elle possède 49,9 % du capital. Son objet social consiste à construire et à exploiter une centrale hydroélectrique sur la commune d'Arvieux.
- la société d'économie mixte « *Soleil, Eau, Vent, Énergie* » (*SEVE*), dans laquelle elle détient 35 % du capital et créée en 2011. Son activité consiste en la production d'énergie renouvelable (énergie photovoltaïque et petites centrales hydroélectriques) dans le département des Hautes-Alpes et prioritairement sur la commune de Puy-Saint-André. Une SAS nommée GD SEVE a été créée en 2016, en partenariat avec « Général du solaire » afin de répondre aux appels d'offres de la CRE²⁰. Plusieurs collectivités sont actionnaires de cette SEM (la CCB, St Martin de Queyrière, l'Argentière).
- la société par actions simplifiée BBE dans laquelle elle détient 42 % du capital et dont l'objet est l'exploitation d'une chaufferie bois et d'un réseau de chaleur situé sur la commune de Briançon, et dont la vocation est d'alimenter le réseau de chaleur de la ZAC Cœur de ville.

La chambre constate que ces filiales ont été créées sans que le conseil municipal de Briançon ne soit appelé à valider ces choix de gestion ni même en soit informé. Or, si la création de filiales et les prises de participations sont expressément ouvertes aux SEM par l'article 76 de la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (dite « loi Sapin I »), cet article prévoit toutefois que « toute prise de participation d'une société d'économie mixte locale dans le capital d'une société commerciale doit faire préalablement l'objet d'un accord exprès de la ou des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires disposant d'un siège au conseil d'administration » ce qui est le cas de Briançon dans EDSB.

La chambre invite donc expressément la commune à délibérer sur tout projet de création de filiale, à partir des informations présentées par le directoire de la SEM EDSB à son conseil de surveillance. Il invite également le conseil municipal à se prononcer, de façon rétroactive, sur la création des filiales et des sociétés dans lesquelles la SEM EDSB a d'ores et déjà pris une participation.

Au terme de cette présentation, la chambre estime que le « groupe » EDSB est l'opérateur de nombreuses activités utiles et positives en matière de production d'énergie verte et durable. En cela EDSB est un opérateur précieux pour le briançonnais et son rôle en matière d'aménagement durable incontestable.

Pour autant, l'ensemble des montages opérés apparaît comme étant d'une complexité excessive générant un fort risque en termes de transparence à l'égard des collectivités actionnaires. Cela exige que la ville, en tant qu'actionnaire principal d'EDSB, dispose bien de l'ensemble des éléments sous-jacents à la création de filiales, et puisse se prononcer après en avoir débattu au sein de son assemblée délibérante. En l'occurrence, si le conseil de surveillance de la SEM a bien disposé de telles informations et a permis aux représentants de la ville de se

²⁰ Commission de Régulation de l'Énergie.

prononcer en connaissance de cause, tel n'a pas été le cas du conseil municipal qui demeure la seule assemblée délibérante compétente pour exprimer la position de la collectivité sur un tel sujet.

Enfin la commune doit exiger de sa SEM des CRACs de la concession de distribution de l'électricité dont le contenu respecte les obligations légales.

5.1.3 Une information du conseil municipal à améliorer

Les représentants de la ville au conseil de surveillance ont un devoir d'information du conseil municipal sur les activités, les projets et leurs incidences financières sur les finances de la ville.

La chambre constate à ce sujet que ce n'est qu'à partir de l'année 2017 que le conseil municipal a effectivement bénéficié d'une information complète relative à l'activité de la SEM EDSB. Des délibérations sur les CRAC ont depuis lors approuvé ces comptes-rendus d'activité dont le contenu informe les élus sur l'activité d'EDSB dans le cadre de la concession passée avec la ville de Briançon. En revanche, ces informations ne donnent aucune perspective sur les autres activités de la SEM.

Par ailleurs, comme cela a déjà été souligné le conseil municipal n'a jamais été sollicité pour approuver la création de filiales ou à la prise de participation dans certaines sociétés comme cela aurait dû pourtant être le cas en application de la loi. Or, si la création de filiales et les prises de participations sont expressément ouvertes aux SEM par l'article 76 de la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (dite « loi Sapin I »), cet article prévoit toutefois que *« toute prise de participation d'une société d'économie mixte locale dans le capital d'une société commerciale doit faire préalablement l'objet d'un accord exprès de la ou des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires disposant d'un siège au conseil d'administration »*.

La commune n'a donc pas respecté ces dispositions légales en la matière, quand bien même elle était correctement informée et a approuvé ces opérations en conseil de surveillance de la SEM.

En outre, les représentants de la ville au sein du conseil de surveillance d'EDSB n'ont pas respecté l'obligation prévue par l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales, qui stipule que *« les représentants des collectivités territoriales et leur groupement au sein du conseil d'administration d'une société d'économie mixte locale présentent chaque année à l'organe délibérant de leur mandataire, un rapport écrit qui porte notamment sur les modifications des statuts »*. Il importe que cette obligation soit désormais respectée par les représentants de Briançon au sein du conseil de surveillance d'EDSB.

5.1.4 Une société génératrice de revenus pour ses actionnaires

La chambre constate que l'activité d'EDSB est génératrice de revenus significatifs pour ses actionnaires et en partie pour la commune de Briançon, à hauteur de 413 M€ en moyenne par an.

Tableau n° 20 : Dividendes et redevances perçues par la commune de Briançon de la part de la Sem EDSB

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Dividendes perçus</i>	256 795	256 795	268 334	299 997	299 997	201 251	351 518
<i>Redevances perçues (total)</i>	154 759	164 022	157 797	150 819	154 585	151 370	220 931
<i>Dont convention d'exploitation du Service public de l'électricité</i>	0	4 027	3 659	4 413	4 149	4 196	4 123
<i>Dont redevance microcentrale du Fontenil (€ HT)</i>	15 790	52 822	57 109	52 355	55 248	57 164	73 397
<i>Dont redevance barrage Chute Pont Baldy</i>	98 280	82 424	88 312	79 636	89 345	84 091	103 860
<i>Dont Redevance pour occupation temporaire tennis couverts</i>	5 896	5 747	6 103	5 807	5 843	5 919	5 739
<i>Dont Redevance pour microcentrale du Randon (pour compte SIVU Randon)</i>	34 793	19 002	2 614	8 608	0	0	33 812
<i>Taxes communales sur la consommation finale d'électricité</i>	337 719	329 517	303 887	339 517	307 229	304 343	307 227
<i>Total perçu par la commune</i>	749 273	750 334	730 018	790 333	761 811	656 964	879 676

Source : CRC à partir du tableau de suivi interne à la commune.

5.2 La SPL Eau Services Haute Durance (ESHD)

S'agissant de la SPL ESHD, les développements qui résultent du contrôle effectué seront présentés dans un rapport spécialement dédié à la thématique de la gestion de l'eau dans le Briançonnais. Dans ce rapport figureront également les observations de la chambre sur la gestion de la SPL ESHD, sur la gestion par la communauté de communes du Briançonnais des compétences « Assainissement collectif » et « Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations (GEMAPI) », ainsi que sur les comptes de la délégation de service public conclu avec la société SEERC-Suez Eau France.

AR Prefecture

COMMUNE DE BRIANÇON

Document non public réservé aux destinataires désignés par la chambre

005-210500237-20221019-2022_10_149-DE
Reçu le 25/10/2022

ANNEXE

Liste des personnes rencontrées..... 70

Liste des personnes rencontrées

Ordonnateurs actuel et passé de la ville :

- M. Gérard FROMM, Maire jusqu'en juin 2020
- M. Arnaud MURGIA, maire depuis juin 2020

Représentant de l'État :

- Mme Hélène LESTARQUIT, sous-préfète de l'arrondissement de Briançon
- M. Paul FONDRIER, secrétaire général de la sous-préfecture de Briançon

Responsables de services administratifs de la collectivité :

- Mme Béatrice CHEVALIER, Directrice Générale des Services
- M. Vincent DORDOR, Directeur des services Techniques
- M. Patrick BETRAND, Chef du service Sport et santé

Responsables de structures associatives et de sociétés sportives :

- M. Christophe LEBIGOT, Président directeur général de la SASP les Diables Rouges
- M. Christophe LAPOINTE, Manager général de la SASP les Diables Rouges
- M. Luc ROUILLARD, président de l'association BAPHC
- M. Sébastien SODE, ancien président de la SASP les Diables Rouges

Responsables du casino de Briançon :

- M. Sébastien LECLERQ, Directeur général de la société Casino Circus France et de la société du casino de Briançon
- M. Philippe ESCUER, Directeur général délégué de la Société du Casino de Briançon

AR Prefecture

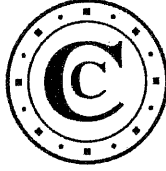
005-210500237-20221019-2022_10_149-DE
Reçu le 25/10/2022

AR Prefecture

005-210500237-2022-1019-2022-10/148-PE
Reçu le 25/10/2022

Chambre régionale
des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur



Les publications de la chambre régionale des comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur
sont disponibles sur le site
www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur

Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur

17, traverse de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur