



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

COMMUNE D'HUEZ
(Département de l'Isère)

Exercices 2014 et suivants

Observations définitives
délibérées le 29 novembre 2021

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	6
1- PRÉSENTATION DE LA COMMUNE	8
1.1- L'environnement institutionnel	10
1.1.1- L'appartenance à la communauté de communes de l'Oisans	10
1.1.2- La compétence assainissement totalement transférée à un syndicat intercommunal	11
1.2- Les documents d'urbanisme et l'enjeu foncier	11
1.2.1- L'enjeu de l'immobilier de loisirs	11
1.2.2- La difficulté d'élaboration des documents d'urbanisme	13
2- LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES	16
2.1- Les particularités de gestion dues à la taille de la collectivité	16
2.2- La structuration budgétaire	16
2.3- Le calendrier budgétaire	17
2.4- L'information du conseil municipal	17
2.5- Les niveaux de vote	17
2.6- Les informations statistiques, fiscales et les ratios	18
2.7- Les annexes aux documents budgétaires	18
2.8- La qualité de la tenue de la comptabilité d'engagement	18
2.8.1- Les rattachements	18
2.8.2- Les restes à réaliser.....	19
2.9- La qualité des inscriptions budgétaires : les taux de réalisation	19
2.10- Des provisions incomplètement réalisées	20
2.11- Le suivi des régies	21
2.12- Conclusion sur la qualité de l'information budgétaire et la qualité des comptes	22
3- LA SITUATION FINANCIÈRE	22
3.1- L'évolution des soldes d'épargne	22
3.2- Les produits de gestion	24
3.2.1- Une part de la fiscalité très prépondérante et en croissance	24
3.2.2- Les ressources fiscales.....	25
3.3- Les ressources d'exploitation	28
3.4- Les ressources institutionnelles	29
3.5- Les charges de fonctionnement	29
3.5.1- Des charges à caractère général en baisse	30
3.5.2- Les autres dépenses de gestion et les subventions	30
3.6- Les investissements	31
3.6.1- Un faible niveau d'investissements de 2014 à 2019.....	31
3.6.2- Le financement des investissements par la cession d'actifs à partir de 2016	32
3.6.3- L'état de la dette et la capacité de désendettement	33
3.6.4- Le profil d'extinction de la dette consolidée.....	33
3.6.5- Le fonds de roulement et la trésorerie.....	33
3.7- Les conséquences de la crise sanitaire pour la commune d'Huez	34
3.8- Conclusion sur l'analyse financière	34
4- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	35
4.1- Les effectifs	35
4.1.1- Le défaut de fiabilité des données.....	35
4.1.2- L'évolution des effectifs.....	36
4.2- La rémunération	36
4.2.1- La mise en œuvre du nouveau régime indemnitaire	36

4.2.2-	Le maintien de primes abrogées par la délibération instaurant le RIFSEEP en 2017.....	38
4.2.3-	La prime de fin d'année	40
4.2.4-	Conclusion sur les rémunérations	40
4.3-	Le temps de travail	41
4.3.1-	Une durée du temps travail inférieure au niveau légal.....	41
4.3.2-	Les heures supplémentaires	42
4.4-	Les avantages en nature.....	42
4.4.1-	Les logements de fonction et les conventions d'occupation précaires avec astreinte.....	42
4.4.2-	Les véhicules de fonction et de service.....	45
4.4.3-	Conclusion sur les avantages en nature	46
4.5-	Conclusion sur la gestion des ressources humaines.....	46
5-	<u>LES RELATIONS AVEC LA SEM SATA.....</u>	<u>46</u>
5.1-	Une SEM dédié au développement de la station, au service de la commune	46
5.2-	La place de la commune dans la gouvernance de la SATA.....	47
5.2.1-	La composition du conseil d'administration	47
5.2.2-	Une représentation dominante de la commune au conseil d'administration de la SATA	48
5.3-	Les flux financiers entre la SATA et la commune	48
5.3.1-	La part des recettes de la commune issue de la société d'aménagement touristique (SATA)	48
5.3.2-	La participation de la SATA à l'aménagement de la commune	49
5.4-	La distribution de forfaits d'accès aux remontées mécaniques	50
5.4.1-	Les forfaits reçus par la commune en sa qualité d'actionnaire de la SATA	50
5.4.2-	Les forfaits gratuits reçus en sa qualité de commune concédante	51
5.4.3-	L'irrégularité par essence de la distribution des forfaits gratuits ou remisés	51
6-	<u>LE FESTIVAL TOMORROWLAND WINTER.....</u>	<u>53</u>
6.1.1-	Les dispositions contractuelles	53
6.1.2-	Les conséquences de la crise sanitaire	54
6.1.3-	Le bilan financier de l'opération	55
6.1.4-	Les autres observations concernant le contrat.....	57
7-	<u>ANNEXES.....</u>	<u>60</u>
7.1-	ANNEXE 1 : Financement du besoin de financement	60
7.2-	ANNEXE 2 : Incidences de la crise sanitaire sur les inscriptions budgétaires 2021	61

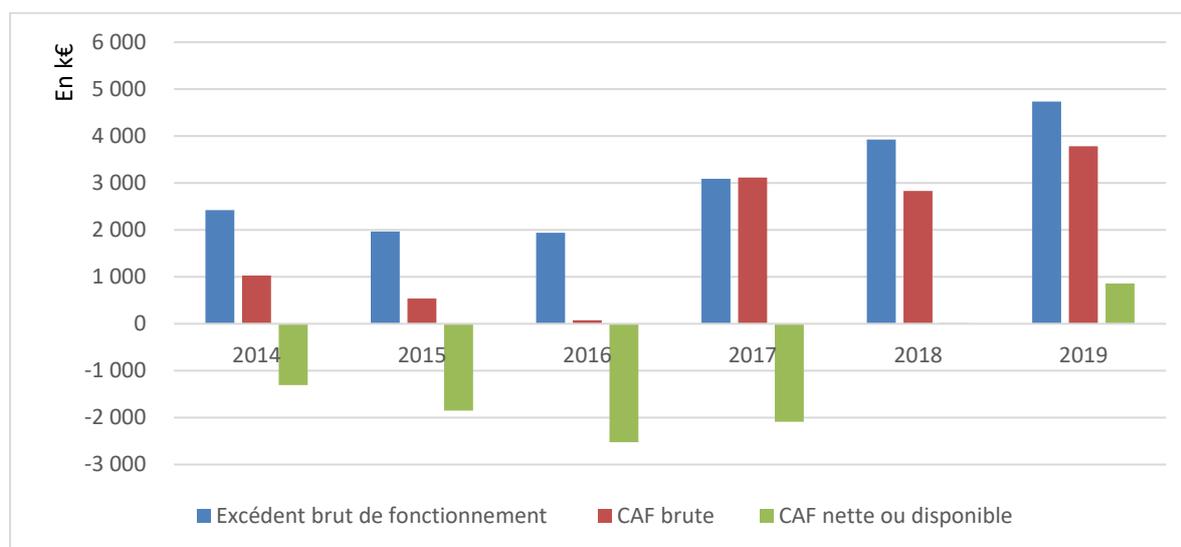
SYNTHÈSE

La commune d'Huez est située dans le sud-est du département de l'Isère, à 63 km de Grenoble et 15 km du chef-lieu de canton, Bourg-d'Oisans.

Elle s'étend entre 1 050 et 3 050 mètres d'altitude sur le flanc de la vallée de l'Oisans et compte 1 368 habitants. Huez bénéficie d'un surclassement démographique dans la tranche des communes de 20 000 à 40 000 habitants, en tant que station de tourisme. Elle est membre de la communauté de communes de l'Oisans.

La commune d'Huez respecte l'essentiel des obligations budgétaires et comptables liées à sa strate de population, mais le volume des opérations budgétaires et des enjeux associés à la nature spécifique de station touristique, justifie le recours à des procédures comptables plus abouties et une information plus complète de l'organe délibérant.

En 2014, la situation financière de la commune était fortement contrainte par un excédent brut de fonctionnement (EBF) insuffisant qui ne lui permettait pas de dégager l'épargne nécessaire pour couvrir le remboursement en capital de son importante dette. La situation s'améliore à partir de 2017, grâce aux efforts de gestion sur les charges de fonctionnement et surtout au dynamisme de la fiscalité (bases et taux).



La cession d'actifs a permis par ailleurs à la commune de financer ses investissements sans recourir à l'emprunt, d'amorcer son désendettement et de conforter son fonds de roulement. Toutefois, cette possibilité de financement exceptionnelle trouvera rapidement ses limites avec la raréfaction des biens à céder.

Une part importante des recettes de gestion de la commune provient directement de versements de la société d'aménagement touristique de l'Alpe-d'Huez et des Grandes-Rousses (SATA), titulaire de la concession d'exploitation du domaine skiable d'Huez jusqu'en 2036 et qui réalise, dans ce cadre, une grande partie des investissements sur le territoire communal.

La crise sanitaire a d'importantes conséquences sur les ressources financières d'Huez qui devrait connaître une forte baisse des produits de sa fiscalité indirecte (taxe sur les remontées mécaniques et taxe de séjour) dès 2021 et de sa fiscalité économique, en 2022 et 2023.

Par ailleurs, l'économie des stations de montagne est basée essentiellement sur le séjour touristique. L'immobilier de loisirs constitue alors un enjeu essentiel pour le développement de la station, qui dépend de l'approbation de documents d'urbanisme dont l'élaboration est contrariée (SCoT) ou qui sont régulièrement contestés (PLU).

La commune et la SATA sont engagées dans un dispositif contractuel pour l'organisation d'un important festival de musiques actuelles, « Tomorrowland Winter », mettant à leur charge des obligations conséquentes, dont elles ne pourraient que coûteusement s'affranchir. Les contraintes d'occupation du domaine public liées à l'organisation de cet événement, excessives et juridiquement contestables, vont être modifiées pour les prochaines éditions.

Enfin, l'amélioration de la gestion des ressources humaines, récemment engagée, doit être poursuivie, particulièrement pour ce qui concerne la mise en œuvre du régime indemnitaire des agents, les avantages en nature et la réalisation des objectifs fixés par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, mettant fin aux régimes dérogatoires du temps de travail locaux à compter du 1^{er} janvier 2022.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : mettre en place un débat d'orientations budgétaires sur la base d'un rapport d'orientations budgétaires.

Recommandation n° 2 : mettre en place un provisionnement réel des risques.

Recommandation n° 3 : encadrer le régime des gratuités et des forfaits remisés et les limiter aux seuls cas compatibles avec les dispositions légales et jurisprudentielles, dans le cadre prévu au contrat de concession avec la SATA.

Recommandation n° 4 : mettre à jour le tableau des effectifs et fiabiliser les annexes de suivi du personnel des documents budgétaires.

Recommandation n° 5 : approuver dans les meilleurs délais, les modalités du régime indemnitaire dans toutes ses composantes.

Recommandation n° 6 : rendre conforme le temps de travail des agents communaux avec le régime légal du temps de travail dans la fonction publique.

Recommandation n° 7 : mettre en conformité les délibérations autorisant l'octroi d'avantages en nature, véhicules de fonction et logements pour nécessité absolue de service ou sous concession d'occupation précaire avec astreintes.

Recommandation n° 8 : transformer la concession de logement précaire avec astreinte attribuée au directeur général des services en concession pour nécessité absolue de service, conformément à la réglementation.

Recommandation n° 9 : limiter les restrictions de circulation lors des prochaines éditions du festival Tomorrowland Winter.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Huez pour les exercices 2014 et suivants en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 12 novembre 2020, adressée à M. Jean-Yves Noyrey, maire de la commune pendant la période de contrôle.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ♦ la qualité de l'information financière ;
- ♦ la situation financière, la régularité budgétaire, la fiabilité des comptes ;
- ♦ la gestion des ressources humaines ;
- ♦ la politique foncière de la commune ;
- ♦ l'analyse des relations avec la SATA ;
- ♦ l'accueil du festival Tomorrowland Winter.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 7 mai 2021 avec M. Noyrey.

Lors de sa séance du 18 mai 2021, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 5 juillet 2021 à M. Noyrey ainsi que, pour celles les concernant, aux personnes, aux collectivités et organismes nominativement ou explicitement mis en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 29 novembre 2021, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

I- PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

La commune d'Huez est située dans le sud du département de l'Isère à 63 km de Grenoble et 15 km du chef-lieu de canton, Bourg-d'Oisans, par la route départementale 211.

La commune s'étend sur une superficie de près de 2 032 hectares et s'étend entre 1 050 et 3 050 mètres d'altitude sur le flanc de la vallée de l'Oisans. Elle est constituée de deux ensembles urbains séparés en taille et altitude : un bourg aux rues resserrées et une grande station de ski aux nombreuses résidences secondaires.

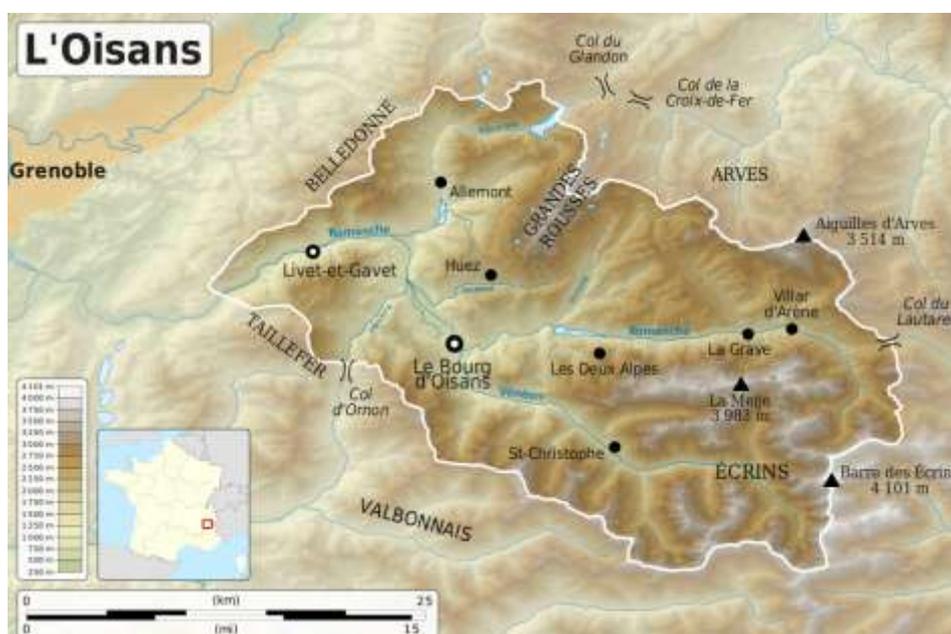
Son territoire se positionne entièrement dans la zone de haute montagne du massif des Grandes-Rousses, et appartenant à un vaste domaine montagneux des Alpes occidentales, plus connu sous le vocable régional d'Oisans.

La station, implantée sur un plateau orienté au sud, dispose d'avantages exceptionnels, d'un ensoleillement d'environ 2 100 heures par an et du domaine skiable du massif des Grandes-Rousses.

L'Alpe-d'Huez fait partie des dix plus importantes stations de sports d'hiver de France. Elle constitue avec six autres communes (Auris-en-Oisans, Le Freney d'Oisans, La Garde-en-Oisans, Oz-en-Oisans, Vaujany et Villard-Reculas), Alpe-d'Huez Grand domaine Skiable (AHGDS).

La commune héberge un altiport qui dispose d'une piste bitumée, utilisé pour le secours en montagne, le transport sanitaire et la pratique d'activités de loisirs et de tourisme (aviation légère).

Figure 1 : carte de l'Oisans



La croissance démographique est surtout marquée au début des années soixante-dix (plus que doublement entre 1968 et 1975) avant une évolution plus variable de la population qui s'élève à 1 368 habitants en 2019¹.

¹ Population légale (fiche DGCL 2019).

Elle bénéficie d'un surclassement², en tant que commune touristique, l'assimilant à une collectivité de 20 000 à 40 000 habitants.

Tableau 1 : Évolution démographique

	1968	1975	1982	1990	1999	2007	2012	2017
Population	619	1 410	1 154	1 265	1 671	1 312	1 411	1 307
Densité moyenne (hab/km ²)	43,7	99,6	81,5	89,3	118	92,7	99,6	92,3

Source : dossier complet INSEE 2017 (publication 2020)

La spécificité de station de sports d'hiver conduit à une part très importante de résidences secondaires, qui atteint près de 90 % des logements.

Tableau 2 : Évolution de la part des résidences secondaires par rapport aux résidences principales

	1968	1975	1982	1990	1999	2007	2012	2017
Ensemble	897	2 343	3 201	5 919	6 304	6 020	6 279	6 131
Résidences principales	203	343	321	595	767	610	642	597
Résidences secondaires	598	1 671	2 529	5 083	5 510	5 368	5 598	5 462
Logements vacants	96	329	351	241	27	41	39	71
part des résidences secondaires	66,7 %	71,3 %	79,0 %	85,9 %	87,4 %	89,2 %	89,2 %	89,1 %

Source : dossier complet INSEE 2017 (publication 2020)

Le nombre total d'emplois sur la commune (1 964 en 2017) est très supérieur à la population active d'Huez (773 en 2017) et la grande majorité des habitants d'Huez travaillent dans leur commune (93,2 %).

L'essentiel des emplois relève du commerce et des services (86,5 %).

Tableau 3 : Salariés par secteur d'activité en 2017

	Total	en %
Ensemble	1 962	100
Agriculture et sylviculture	0	0
Industrie	17	0,9
Construction	41	2,1
Commerce et services divers	1 698	86,5
Administration publique	206	10,5

Source : dossier complet INSEE 2017 (publication 2020)

Le maintien voire le développement de la capacité hôtelière ainsi que des hébergements collectifs constituent des enjeux majeurs pour la commune pour préserver un nombre important de lits « chauds »³.

² Décret de surclassement de la commune d'Huez du 21 septembre 2015 en application de l'article L. 5214-16 du CGCT.

³ Le critère communément retenu est le nombre de semaines d'occupation effective par année :

- un lit est dit « froid » lorsqu'il est occupé moins de quatre semaines par an ;
- un lit est qualifié de « chaud » s'il est occupé au moins 12 semaines par an ;
- les lits occupés entre un et trois mois par an sont qualifiés de « tièdes ».

Tableau 4 : Capacité hôtelière en 2020

	Hôtels	Chambres
Ensemble	18	678
1 étoile	2	82
2 étoiles	0	0
3 étoiles	7	192
4 étoiles	3	244
5 étoiles	2	88
Non classé	4	72

Source : Commune (CEREMA et Atout France)

Tableau 5 : Capacité en hébergement collectif en 2020

	Hébergement	Nombre de places
Ensemble	17	4 658
Résidence de tourisme	15	3 427
Village vacances	2	1 231

Source : Commune (CEREMA et Atout France)

1.1- L'environnement institutionnel

1.1.1- L'appartenance à la communauté de communes de l'Oisans

La commune d'Huez est membre de la communauté de communes de l'Oisans (CCO) composée des 19 communes du canton de l'Oisans regroupant 10 747 habitants avec une fréquentation atteignant 100 000 personnes en période hivernale et 60 000 en période estivale. La commune principale est Bourg-d'Oisans, siège de la CCO.

Son conseil communautaire est composé de 44 conseillers dont quatre élus d'Huez dont le maire, ce dernier étant le vice-président en charge des transports et des mobilités douces⁴.

La communauté de communes de l'Oisans, créée en 2009, est issue de l'extension de la communauté de communes des Deux-Alpes et de la modification de ses statuts. Elle fonctionne sous le régime de la fiscalité additionnelle.

La CCO a réuni l'ensemble des compétences exercées historiquement par les syndicats intercommunaux, comme la collecte et le traitement des déchets, la télédiffusion, les aides aux organismes sociaux, économiques, agricoles et culturels du territoire, la promotion touristique, l'aménagement des voiries d'intérêt communautaire, la maison médicale et la maison des services publics.

Toutefois, la commune d'Huez conserve l'essentiel de la compétence développement touristique, conformément à la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (art L. 5214-16 et L. 5216-5 du CGCT), en raison de son caractère touristique⁵.

La compétence obligatoire pour les communautés de communes de l'aménagement de l'espace, qui comprend l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT), est particulièrement importante pour la commune d'Huez dont le plan local d'urbanisme (PLU) a

⁴ M. Noyrey, maire d'Huez, était en charge de l'urbanisme lors du précédent mandat.

⁵ La loi du 27 décembre 2019 permet l'exercice de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » par les communautés de communes, d'agglomération, urbaines ou les métropoles, et à leurs communes membres, d'intervenir en faveur de « l'animation touristique », qui est une compétence partagée.

été rejeté par le tribunal administratif en 2014 (voir ci-après).

1.1.2- La compétence assainissement totalement transférée à un syndicat intercommunal

La commune d'Huez est membre du syndicat intercommunal d'assainissement du canton de l'Oisans (SACO). Il assure la collecte, le transit et le traitement des eaux usées sur l'ensemble du canton de l'Oisans et de la basse Romanche. Initialement compétent de manière partielle pour la compétence assainissement collectif, les élus des communes et établissements membres du SACO ont souhaité doter ce syndicat de la compétence intégrale en matière d'assainissement collectif (collecte, transit, traitement) sur l'ensemble du territoire et de le doter d'une compétence à la carte en matière d'assainissement non collectif.

La commune d'Huez a choisi d'adhérer au SACO pour l'intégralité de la compétence assainissement collectif et non collectif.

1.2- Les documents d'urbanisme et l'enjeu foncier

1.2.1- L'enjeu de l'immobilier de loisirs

L'économie des stations de montagne comme Huez étant basée essentiellement sur le séjour⁶, l'immobilier de loisirs constitue un enjeu essentiel de développement.

1.2.1.1- Une volonté de développer les capacités d'hébergement

La construction de nouveaux hébergements pour compenser l'érosion du parc marchand constitue une priorité de la commune d'Huez et la base de son projet de développement.

La commune considère que son retard en termes de rénovation du parc immobilier et d'équipements par rapport aux stations de même importance lui est préjudiciable en termes d'attractivité et de performance touristique.

L'âge moyen des copropriétés traditionnelles est de 42 ans sur la station de l'Alpe-d'Huez⁷ et de 30 ans pour les résidences de tourisme. Cette ancienneté de l'immobilier de la station la situe au-dessus de la moyenne des autres stations alpines (enquête Atout France).

L'échec des politiques incitant à la rénovation des hébergements en résidences secondaires (seulement une douzaine de dossiers réalisés sur la commune au titre des opérations de rénovation de l'immobilier de loisirs-ORIL⁸) a conduit à la recherche de la construction de nouveaux lits.

1.2.1.2- Une mauvaise connaissance des capacités réelles d'hébergement

La connaissance précise des capacités d'hébergement de la station permet d'orienter les décisions d'aménagement et, plus généralement, de dimensionner les services et les équipements publics. Le nombre de lits disponibles est utilisé pour justifier d'une planification urbaine et pour la programmation éventuelle de nouveaux hébergements.

Une étude d'Atout France de septembre 2020 montre une connaissance imparfaite du parc de lits sur la station. Elle a réduit le nombre de lits touristiques de 32 897 à 26 646 (soit - 19 %)

⁶ 40 % des dépenses en station portent directement sur l'hébergement (42 % en hiver).

⁷ Les seules données disponibles concernent la station de l'Alpe-d'Huez, périmètre plus large que la commune d'Huez mais au sein duquel elle représente une part prépondérante.

⁸ Les ORIL sont des aides aux propriétaires de logements en zone de montagne pour les inciter à rénover leur bien.

et a permis d'identifier la part de chaque type d'hébergement.

Huez est confrontée, comme la plupart des communes supports de station, aux lits dits « froids », occupés seulement quelques jours ou semaines dans l'année. La disponibilité des lits est particulièrement difficile à établir s'agissant de lits « diffus » composés de résidences secondaires et de meublés particuliers loués occasionnellement dont le remplissage est plus aléatoire que ceux gérés par le secteur professionnel (agences immobilières, centres de vacances, hôtels).

Le fonctionnement économique des stations dépend bien de la performance touristique des lits qui constitue la base des séjours. Toutefois, certains lits « froids » (non commercialisés) ou lits « tièdes » (commercialisés de particulier à particulier - en CtoC) sont parfois plus performants en termes d'occupation que certains lits dits « chauds »⁹.

Les lits « froids » représentent la moitié du parc total de la station, niveau comparable aux stations de taille similaire. 38 % des lits sont gérés par des professionnels (agences immobilières, centres de vacances, hôtels et résidences de tourisme).

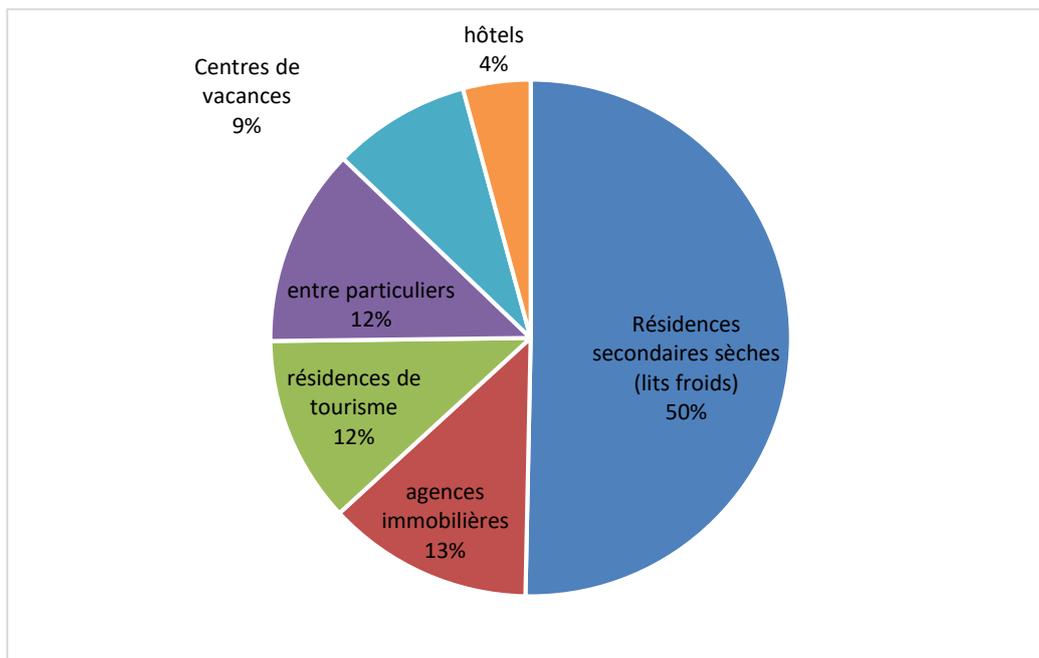
L'importance de la part des lits « diffus »¹⁰, de 62 % du total (en incluant les 50 % de résidences secondaires), rend particulièrement complexe une démarche particulière à destination des propriétaires de ce type de biens.

Les enjeux concernant l'hébergement de loisirs sont donc, selon la commune d'Huez, les suivants :

- ♦ conforter les lits professionnels (notamment les hôtels) et renforcer le rendement des résidences de tourisme récentes ;
- ♦ maintenir les performances de remplissage de l'hébergement professionnel ;
- ♦ améliorer le remplissage des lits « diffus » et du particulier à particulier en renforçant la stratégie de mobilisation des résidences secondaires.

⁹ Source : Atout France 2020.

¹⁰ On distingue les lits « professionnels » des lits « diffus ». Les premiers sont ceux proposés régulièrement à la clientèle par des agents économiques qui en tirent leur principale source de revenus (hôtels, résidences de tourisme, appartements mis en gestion auprès des agences immobilières, clubs et villages de vacances). Les lits « diffus » sont ceux dont l'occupation est réservée au propriétaire et à son entourage, ainsi que ceux qui sont loués de manière plus ou moins régulière sous forme de meublés de tourisme. Cette distinction ne recouvre pas celle entre lits « chauds » et lits « froids ».

Graphique 1 : Répartition des hébergements de la station de l'Alpe-d'Huez

Source : Atout France 2020

1.2.2- La difficulté d'élaboration des documents d'urbanisme

La rareté du foncier dans les stations de montagne et le cadre réglementaire contraignant y sont défavorables à la construction neuve.

La limitation de l'extension de l'urbanisation en station est en phase avec l'objectif « zéro artificialisation nette » annoncé dans le plan biodiversité du 4 juillet 2018 et contraint fortement les documents d'urbanisme.

1.2.2.1- Un schéma de cohérence territorial toujours en chantier

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durables (PADD). Il existe une obligation de compatibilité entre les orientations et les objectifs du plan local d'urbanisme (PLU) et ceux du SCoT.

Les élus de la communauté de communes de l'Oisans ont choisi d'élaborer un SCoT à l'échelle de l'Oisans lors du conseil communautaire du 11 novembre 2011, suivi par l'arrêté préfectoral du 15 juin 2012 lançant la démarche d'élaboration du SCoT de l'Oisans.

Le SCoT a été prescrit par délibération du 15 mars 2012 puis du 20 décembre 2012, fixant les objectifs poursuivis et les modalités de concertation du SCoT de l'Oisans.

En 2013, les élus communautaires ont lancé plusieurs études afin d'établir le diagnostic du territoire de l'Oisans, puis, de 2015 à 2016, ont élaboré le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et le document d'orientations et d'objectifs (DOO)¹¹. Un premier projet de SCoT a ainsi pu être achevé le 1^{er} décembre 2016.

¹¹ Le document d'orientations et d'objectifs (DOO) fixe les règles permettant d'atteindre les objectifs du PADD.

L'année 2017 a été consacrée aux consultations des personnes publiques associées et à l'enquête publique. Toutefois, à l'issue de ces démarches et au vu de l'analyse des avis rendus dont l'avis négatif du commissaire enquêteur, le conseil communautaire a décidé d'abroger la délibération de prescription du SCoT et de travailler à un nouveau projet.

Le conseil communautaire a pu arrêter un nouveau projet par délibération du 8 novembre 2018.

Toutefois, après une enquête publique organisée du 10 avril au 13 mai 2019, la commission d'enquête a rendu un avis négatif le 11 juillet 2019¹². La communauté de communes de l'Oisans a pris la décision de ne pas approuver son SCoT. Il n'y a donc pas à ce jour de SCoT applicable sur l'Oisans et la commune d'Huez.

1.2.2.2- *Un plan local d'urbanisme fortement contesté*

La commune d'Huez s'est dotée en 1981 d'un plan d'occupation des sols (POS), qui a fait l'objet de onze modifications jusqu'en 2011. Ce document ne correspondait plus aux prescriptions des nouvelles lois intervenues en matière d'urbanisme¹³ ni aux attentes et objectifs de la commune.

La commune a décidé en 2006 de réviser le POS, en vue d'élaborer un PLU. Ce document a été approuvé en novembre 2015, et annulé deux ans plus tard par le tribunal administratif de Grenoble. Deux secteurs nouveaux, Les-Passeaux et l'Éclose-ouest, était prévus à l'urbanisation.

Un des motifs d'annulation était l'insuffisante prise en compte du problème des lits « froids » avant de proposer la création de nouveaux lits commerciaux.

Ainsi, et dans le nouveau contexte réglementaire avec ses incidences importantes sur la procédure, le fond et la forme du futur document d'urbanisme, une délibération du 21 février 2018 a prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) sur l'ensemble du territoire communal (comme l'impose désormais la loi) et définit les modalités de concertation avec la population.

Alors que le SCoT n'était pas encore juridiquement opposable au PLU de la commune d'Huez, un travail partenarial a été mené afin d'établir un PLU cohérent avec les orientations définies dans le PADD qui a identifié quatre axes stratégiques :

- ♦ structurer le développement territorial ;
- ♦ dynamiser, diversifier et coordonner l'économie locale ;
- ♦ assurer une qualité de vie au quotidien ;
- ♦ adopter un développement respectueux de l'environnement.

¹² L'ampleur des projets immobiliers et l'artificialisation excessive des sols figurent parmi les motifs de cet avis négatif.

¹³ D'abord la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite loi "SRU"), complétée par la loi du 2 juillet 2003 Urbanisme et habitat du, puis la loi 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (ENE) dite Grenelle 2, qui a fixé de grands objectifs en matière d'énergie, d'habitat et de transport dans un souci de préservation de l'environnement et du climat. La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi ALUR » ou loi « Duflo II » a renforcé les objectifs de consommation économe des espaces naturels et agricoles.

Le PLU est compatible avec le SCoT en matière de :

- ♦ limitation de la consommation d'espace (3,9 ha d'espaces naturels et/ou agricoles ont été inscrits en dehors de l'enveloppe urbaine) ;
- ♦ création de lits touristiques, le PLU créant les conditions de la mise en œuvre d'un maximum de 3 800 lits touristiques marchands, en neuf et réhabilitation de l'existant, dans l'objectif de tendre vers 50 % de lits commerciaux ;
- ♦ création de logements, le PLU créant les conditions de la mise en œuvre d'environ 145 logements ;
- ♦ préservation et valorisation de la trame verte et bleue et du patrimoine naturel en général.

Par délibération du 26 novembre 2019, le conseil municipal a approuvé ce nouveau PLU.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU a défini des orientations générales d'urbanisme, à partir des trois orientations stratégiques suivantes :

- ♦ une identité paysagère et environnementale prégnante, garante de l'attractivité d'Huez ;
- ♦ une économie locale à soutenir et diversifier, dans toutes ses composantes, pour le maintien de l'emploi, le dynamisme touristique de la station et du territoire de l'Oisans ;
- ♦ un développement urbain à repenser pour la qualité de vie et la dynamique démographique.

Le PLU restreint les surfaces à urbaniser (abandon de l'aménagement du secteur des Passeaux) avec une limitation à quatre hectares des zones d'emprise sur les espaces naturels (lutte contre l'artificialisation).

L'unité touristique nouvelle (UTN) dite « des Bergers », comprenant 2 500 lits touristiques nouveaux est maintenue dans le nouveau projet mais avec un passage en commission UTN, procédure portée par la préfecture de l'Isère auprès du préfet de massif.

Le projet d'aménagement de « l'Écluse ouest » est réduit de 9 000 m² et ne comprend plus de création de lits touristiques.

Créée pour déroger au principe de continuité des constructions, l'unité touristique nouvelle (UTN) en zone de montagne permet la réalisation des aménagements les plus significatifs (construction d'hébergements touristiques, de remontées mécaniques). Le décret du 10 mai 2017¹⁴, pris en application de la loi du 28 décembre 2016 dite loi Montagne II, vise à rénover l'ensemble de la procédure des UTN en actant une nouvelle répartition. Ainsi, les UTN « structurantes » relèvent toujours du SCoT et les UTN « locales » doivent désormais être précisées par les plans locaux d'urbanisme (PLU). Une évaluation environnementale est obligatoire pour l'élaboration de ces deux documents. Mais lorsque la commune concernée n'est pas couverte par de tels documents d'urbanisme (cas d'Huez en l'absence de SCoT), ces opérations d'aménagement sont décidées par l'autorité administrative et ne sont pas soumises à évaluation environnementale.

Le nouveau PLU fait l'objet de contestations importantes et la commune s'attend à ce qu'il soit à nouveau soumis à l'appréciation du tribunal administratif.

¹⁴ Le Conseil d'État, saisi d'un recours en annulation du décret de 2017, l'a censuré par une décision du 26 juin 2019, car la création ou l'extension d'UTN par décision préfectorale est « susceptible d'avoir une incidence notable sur l'environnement » au sens de la directive européenne du 27 juin 2001.

2- LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

2.1- Les particularités de gestion dues à la taille de la collectivité

La commune d'Huez est soumise à des règles simplifiées dans la gestion budgétaire du fait de sa population permanente inférieure aux seuils de 3 500 habitants.

L'article L. 2321-2 27 du CGCT dispose que les dotations aux amortissements des immobilisations constituent des dépenses obligatoires pour les communes et leurs établissements publics dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants.

Pour les communes de moins de 3 500 habitants, seul l'amortissement des subventions d'équipement versées est obligatoire (article L. 2321-2, 28 du CCCT).

Les communes de moins de 3 500 habitants ne sont pas obligées de rattacher les charges et les produits à l'exercice.

Elles ne sont pas tenues à la présentation d'un rapport d'orientations budgétaires (ROB) et à la tenue d'un débat sur ce rapport. La présentation des dépenses selon une répartition fonctionnelle est obligatoire seulement à partir de 10 000 habitants.

2.2- La structuration budgétaire

La commune présente en 2020 trois budgets : un budget principal (BP), un budget annexe (BA) eau relevant de l'instruction M49 et un budget « patrimoine municipal à vocation touristique et évènementiel » relevant de l'instruction M4. Ce dernier budget annexe regroupe des activités relevant de services publics industriels et commerciaux mais aussi des services pouvant relever d'une qualification administrative ; la commune pourrait envisager la dissociation de ces deux types d'activités.

Jusqu'en 2015, le budget annexe « hôtel du Pic-Blanc »¹⁵ retraçait l'activité de cet établissement propriété de la commune. Ce budget a été supprimé en 2016 à la suite de la cession de l'hôtel et ses résultats intégrés au budget principal de même que l'encours de dette.

Tableau 6 : Structuration budgétaire 2019 en k€

Libellé budget	Nomenclature	Recettes réelles de fonctionnement	Dépenses réelles d'investissement
Budget principal	M14	23 805	1 804
BA patrimoine	M4	4 917	1 227
BA Eau	M49	268	95

Source : comptes administratifs 2019

¹⁵ Suppression du budget annexe par une délibération du 22 décembre 2012.

2.3- Le calendrier budgétaire

La commune d'Huez a adopté de 2014 à 2016 ses budgets primitifs (BP) de l'année N en fin d'année N-1, plusieurs mois avant l'adoption des comptes administratifs.

Depuis 2017, la commune a modifié son calendrier budgétaire en approuvant chaque année son compte administratif (CA) de l'exercice N-1 concomitamment à l'adoption de son budget primitif (BP) de l'année N.

Ce calendrier permet¹⁶ de disposer d'un budget primitif intégrant les résultats cumulés constatés à la fin de l'année précédente et qui présente ainsi une plus grande lisibilité. Ce calendrier leur permet aussi de bénéficier de l'ensemble des informations sur le cadre législatif et financier ayant des incidences sur le budget : la loi de finances initiale (LFI) a été adoptée en fin d'année N-1, les principales évolutions des dotations de l'État sont connues même si leur notification individuelle n'est pas encore effectuée.

2.4- L'information du conseil municipal

Le débat d'orientations budgétaires (DOB), préalable à l'adoption du budget, doit permettre à l'assemblée délibérante de se prononcer sur les orientations générales du budget de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette¹⁷.

La présentation d'un rapport d'orientations budgétaires (ROB) et l'organisation d'un débat ne sont pas exigées pour une commune de la taille d'Huez. Toutefois, l'importance du budget communal et le niveau des investissements sont ceux d'une collectivité de taille beaucoup plus importante, justifiant le surclassement de la commune dans la strate des communes de 20 à 40 000 habitants.

La commune d'Huez améliorerait l'information de son organe délibérant en présentant un ROB permettant un débat sur les grandes orientations budgétaires de la collectivité. Une analyse rétrospective et des éléments de prospective permettrait une meilleure appréciation des enjeux de la discussion budgétaire.

La note de présentation accompagnant le budget primitif 2020 et le compte administratif 2019 demeure très succincte et ne fournit pas les éléments nécessaires à la juste appréciation des enjeux financiers de la collectivité.

2.5- Les niveaux de vote

La commune a fait le choix d'un vote par nature au niveau du chapitre tant pour la section de fonctionnement que pour la section d'investissement.

La collectivité ne pratique pas de vote par opération d'investissement qui est certes facultatif mais ajoute des informations aux niveaux de nombreuses opérations sans que celles-ci ne permettent de suivre l'avancement des réalisations au-delà de l'année.

Afin d'améliorer cette présentation, la commune pourrait la compléter par des informations pluriannuelles sur les opérations suivies.

¹⁶ Ce n'est pas une obligation et les collectivités peuvent aussi, dans ce calendrier, attendre le 30 juin pour adopter leur CA.

¹⁷ Article L. 2312-1 du CGCT.

2.6- Les informations statistiques, fiscales et les ratios

Les informations statistiques et les ratios figurant dans les budgets primitifs et les comptes administratifs sont systématiquement lacunaires de 2014 à 2019. Elles ne comprennent pas, ou très partiellement, les moyennes de ces ratios pour la strate des communes similaires empêchant toute comparaison.

La fiabilité des données statistiques ainsi que des ratios constituent des éléments importants de l'information donnée à l'organe délibérant et à tout contribuable souhaitant connaître la situation financière de la commune. En conséquence, si la commune souhaite renseigner les informations statistiques et les ratios (ce qui n'est pas une obligation compte tenu de sa strate de population) une attention particulière doit être portée à l'exactitude et l'exhaustivité des éléments fournis.

2.7- Les annexes aux documents budgétaires

Cette partie du budget vise à compléter l'information des élus et des tiers sur certains éléments patrimoniaux, certains éléments relatifs aux engagements de la commune, ainsi que sur les services non individualisés qu'elle gère et sur les établissements publics qui lui sont rattachés. Elle comporte enfin diverses informations relatives à certaines dépenses ou recettes de fonctionnement essentielles, telles que le personnel et le vote des taux d'imposition. La production de ces états est obligatoire, ces éléments étant nécessaires aux membres de l'assemblée délibérante pour éclairer et aider à la prise des décisions relatives au budget.

La commune a correctement renseigné les annexes concernant l'état de la dette, l'état des emprunts garantis, tant pour les budgets primitifs que pour les comptes administratifs.

Des erreurs ont été constatées sur les annexes concernant les provisions (voir ci-dessous). De plus l'annexe C1 (état du personnel) est absente de plusieurs documents budgétaires.

La commune indique en réponse aux observations provisoires de la chambre que les erreurs relevées seront corrigées au budget 2022.

2.8- La qualité de la tenue de la comptabilité d'engagement

Même si les obligations fixées par la réglementation sont plus limitées pour les communes de la strate d'Huez, la tenue d'une comptabilité d'engagement reste obligatoire et permet de fiabiliser les comptes de résultats.

2.8.1- Les rattachements

Le rattachement des charges permet de relier les dépenses à l'exercice durant lequel le bien ou le service correspondants ont été livrés ou réalisés, selon le principe du service fait, et non à l'exercice de facturation. Il en est de même pour les produits.

La réglementation n'impose pas aux communes de moins de 3 500 habitants, une procédure de rattachement à l'exercice.

La commune d'Huez ne pratique pas de rattachements (pour son budget principal) jusqu'en 2015.

À partir de 2016, plusieurs dépenses sont rattachées à l'exercice pour des montants très modestes :

- ♦ 2016 : 26 378 € soit 0,19 % des dépenses réelles de fonctionnement ;
- ♦ 2017 : 9 696 € soit 0,05 % ;

- ♦ 2018 : 642 € soit 0,003 % ;
- ♦ 2019 : 10 123 € soit 0,05 %.

Aucune recette n'est rattachée de 2014 à 2019.

Cette pratique très limitée du rattachement n'a pas de réel intérêt pour la collectivité qui pourrait mettre en place une politique de rattachement systématique des charges et des recettes à l'exercice en rapport avec l'importance de son budget de fonctionnement.

2.8.2- Les restes à réaliser

Pour les communes de moins de 3 500 habitants, la comptabilisation des restes à réaliser est obligatoire pour la section d'investissement et facultative pour la section de fonctionnement¹⁸.

La commune ne constate pas de restes à réaliser (RAR) en recettes d'investissement de 2014 à 2019.

Depuis 2016, le volume des RAR en dépenses est important et correspond à des retards dans la réalisation de travaux de voirie et de dévoiement de réseaux.

Tableau 7 : Évolution des restes à réaliser en dépenses de 2014 à 2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total des restes à réaliser (en k€)	0	0	451	1 025	517	1 196
Dépenses d'équipement (en k€)	4 046	1 803	2 740	1 420	1 694	1 894
Part des dépenses d'équipement (mandatées + RAR)	0,00 %	0,00 %	14,13 %	41,92 %	23,38 %	38,71 %

Source : comptes administratifs de la commune, retraitements CRC

2.9- La qualité des inscriptions budgétaires : les taux de réalisation

Les taux d'exécution budgétaire se définissent comme le rapport entre les sommes effectivement engagées ou perçues au cours de l'exercice et les sommes votées par l'assemblée délibérante. Ils permettent d'apprécier la qualité de la prévision budgétaire.

Les taux de réalisation sont satisfaisants en fonctionnement (supérieurs à 96 %) seulement en 2014 et 2016 mais bas les quatre autres années (inférieurs à 90 % en 2015 et 2018) :

- ♦ le faible taux de réalisation de 2015 est dû à l'absence de réalisation de la subvention d'équilibre du BP vers le budget annexe du patrimoine à vocation touristique (voir infra). Une inscription budgétaire avait été prévue en recettes au BA ;
- ♦ en 2017, la faible réalisation concerne le chapitre des charges à caractère générale et provient d'une inscription erronée au compte 6227 (frais d'actes et de contentieux) alors que la collectivité aurait dû utiliser la procédure des provisions ;
- ♦ en 2019, la prévision budgétaire est peu précise pour les charges à caractère général (notamment pour les dépenses d'énergie) ainsi que pour les charges de personnel dont la réalisation est inférieure à 95 % avec une mauvaise évaluation des charges sociales.

¹⁸ Instruction budgétaire et comptable M14 (tome 2).

Les inscriptions budgétaires en recettes de fonctionnement sont prudentes (supérieures à 100 %). Les recettes exceptionnelles dues aux cessions en 2016 et 2018 conduisent à des taux de réalisation très élevés en l'absence de décisions budgétaires modificatives les prévoyant.

Le taux de réalisation en investissement est satisfaisant de 2014 à 2017 mais faible ensuite du fait de l'absence de réalisation des subventions d'équipement prévues au BP :

- ♦ en 2018, 430 k€ versés pour une prévision budgétaire de 3 794 k€ ;
- ♦ en 2019, 440 k€ versés pour une prévision budgétaire de 6 317 k€.

Tableau 8 : Taux de réalisation

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dépenses réelles de fonctionnement	99,3 %	87,9 %	96,4 %	91,2 %	88,8 %	90,3 %
Recettes réelles de fonctionnement	100,2 %	101,5 %	187,9 %	113,8 %	194,6 %	105,9 %
Dépenses d'équipement hors RAR	70,4 %	80,7 %	73,8 %	45,7 %	33,4 %	21,6 %
Dépenses d'équipement	70,4 %	80,7 %	85,2 %	66,1 %	41,6 %	32,7 %
Recettes d'équipement	96,7 %	104,7 %	S.O	110,9 %	S.O	S.O

Source : comptes administratifs de la commune, retraitements CRC

2.10- Des provisions incomplètement réalisées

Le provisionnement est l'une des applications du principe de prudence contenu dans le plan comptable général (PCG). Cette technique comptable permet de constater une dépréciation ou un risque ou bien encore d'étaler une charge. En application du 29° de l'article L. 2321-2 du CGCT, une provision doit être obligatoirement constituée par délibération de l'assemblée délibérante dans les cas suivants quel que soit la strate de population :

- ♦ dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune ;
- ♦ dès l'ouverture d'une procédure collective, une provision est constituée pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordés par la commune à l'organisme faisant l'objet de la procédure collective ;
- ♦ lorsque le recouvrement des restes à réaliser sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable.

Le régime des provisions semi-budgétaires est le régime de droit commun défini par l'article R. 2321-3 du CGCT depuis la réforme de la M14 au 1^{er} janvier 2006 consécutive au décret du 27 décembre 2005. La commune n'a pas délibéré pour constituer des provisions budgétaires et inscrire en recette d'investissement le montant des provisions en contrepartie de la charge constatée ; elle applique, par défaut, la méthode des provisions semi-budgétaires.

Un état annexé au budget primitif et au compte administratif permet de suivre l'état de chaque provision constituée. Il décrit le montant, le suivi et l'emploi de chaque provision.

De 2014 à 2017, l'annexe est vierge, la commune n'ayant pas inscrit de provisions, malgré plusieurs contentieux liés à des décisions d'urbanisme (contentieux Constant-Marmillon) et un autre concernant la centrale de réservation.

Ce dernier contentieux, ancien¹⁹, entre le groupement d'intérêt économique (GIE) Alpe Location Vacances, qui réunit deux agences de l'Alpe-d'Huez et la commune ainsi que l'office du tourisme, a fait l'objet de nombreuses décisions de justice²⁰ toutes défavorables à la commune et à son office de tourisme.

L'office de tourisme a dû ainsi verser, entre 2014 et 2019, plus de 1,4 M€, au titre notamment des astreintes pour non-exécution de décisions de justice. Même si la commune d'Huez n'est pas directement mise en cause, elle ne peut ignorer les conséquences financières de ce contentieux et, en tant que financeur principal de l'office de tourisme, elle aurait dû provisionner ce risque selon un principe de prudence même si elle espère une issue favorable à ce contentieux.

La commune a prévu dans ses budgets primitifs (budget principal) des inscriptions en dotations aux provisions (compte 6815) pour les années 2018 et 2019 pour les risques liés à l'hôtel du Pic-Blanc (287 663 € en 2018 et 259 304 € en 2019), pour des contentieux sans précision²¹ (250 000 € en 2018) et pour les secours sur piste (13 000 € en 2018 et 5 000 € en 2019) mais n'a pas procédé aux mandatements correspondants permettant de les inscrire dans les comptes.

Le respect de l'inscription régulière des provisions et de leur reprise revêt une grande importance car il conduit à modifier les équilibres budgétaires ainsi que le résultat comptable de la collectivité. Le contrôle de la politique de provisionnement de la collectivité, de leur suivi régulier (la collectivité doit effectuer les reprises de provision dès la réalisation, ou la disparition, du risque couvert par la provision), et leur transcription dans l'annexe budgétaire prévue à cet effet, doit être systématiquement réalisée.

En inscrivant les provisions dans ses budgets primitifs (en 2018 et 2019) mais en ne les réalisant pas, la commune ne respecte pas les règles prudentielles et empêche la présentation complète des comptes en faussant le résultat comptable.

2.11- Le suivi des régies

Les huit régies du budget principal sont des régies de recettes dont deux avec des volumes importants, la régie de la taxe de séjour (plus de 1 M€ en 2019 et 2020) et celle des secours sur piste (plus de 3,3 M€ en 2019 et 2020).

La circulaire de la direction générale des finances publiques (DGFIP) du 5 juin 2013 prévoit de proportionner la périodicité de principe de contrôle des régies aux enjeux et risques variables de chaque régie précisant que celles qui connaissent « le plus de risques » doivent être contrôlées au moins tous les deux ans.

La régie des secours sur piste n'a pas été contrôlée depuis plus de dix ans et celle de la taxe de séjour depuis plus de six ans. Cette périodicité est insuffisante au regard des enjeux financiers de ces deux régies.

Les régies du budget annexe du patrimoine municipal à vocation touristique ont été contrôlées en 2018.

Une procédure de suivi est une bonne pratique mais n'exonère pas de contrôles plus

¹⁹Un protocole d'accord a été signé le 31 mars 2006 au terme duquel les parties convenaient d'une égalité de traitement entre les deux centrales de réservation, l'une créée par l'office du tourisme et l'autre, créée par le GIE. ²⁰ 14 décisions ont été rendues mais le jugement sur le fond n'est pas encore intervenu.

²¹ Il s'agit d'un contentieux lié à une cession immobilière d'un terrain qui a été annulée du fait de l'annulation de la procédure de déclassement (une transaction est ensuite intervenue) et d'un contentieux lié à un refus de permis de construire (le requérant a été débouté en 2018 alors que la commune avait été condamnée en première instance).

approfondis et périodiques. La commune doit veiller à un contrôle plus régulier de ses régies de recettes et en particulier des deux régies aux enjeux financiers les plus importants du budget principal.

2.12- Conclusion sur la qualité de l'information budgétaire et la qualité des comptes

Même si la commune d'Huez respecte l'essentiel des obligations budgétaires et comptables liées à sa strate de population, le volume budgétaire et les enjeux associés à la nature spécifique de station touristique qui ont conduit à son surclassement, justifient des procédures comptables correspondant aux volumes financiers traités et une information plus complète de l'organe délibérant.

L'amortissement systématique et une comptabilité d'engagement complète comprenant un rattachement systématique des charges et des recettes à l'exercice apparaissent comme essentiels pour retracer plus précisément les résultats de la commune.

Pour les mêmes raisons, l'information budgétaire pourrait être améliorée par la production de ROB débattus et d'une présentation pluriannuelle (programmation pluriannuelle des investissements- PPI- voire une utilisation de la technique des autorisations de programme pour les opérations les plus importantes) permettant un pilotage de la collectivité partagé.

Le calendrier budgétaire adopté depuis 2017, conduit à l'approbation du CA de l'année N-1, à l'affectation des résultats et à l'adoption du budget primitif de l'année N. Lors de cette séance, un débat d'orientation budgétaire appuyé sur un rapport comprenant l'ensemble des éléments exigés pour les communes de plus de 10 000 habitants, permettrait une meilleure information du conseil municipal.

3- LA SITUATION FINANCIÈRE

3.1- L'évolution des soldes d'épargne

L'évolution des soldes d'épargne est affectée par l'absence de rattachement systématique des charges et des recettes à l'exercice, par l'absence en 2016 de versement de la participation du budget principal au budget annexe et par le versement en 2017 de 4 025 k€ soit le double du montant annuel par rattrapage²².

De plus, cette subvention apparaît en charge exceptionnelle alors que cette dépense n'est pas exceptionnelle mais bien récurrente, comme le confirme son versement régulier. L'absence de versement en 2015 ne se justifiait pas compte tenu du déséquilibre du compte administratif du budget annexe et a conduit à un double versement l'année suivante et à une épargne brute négative.

L'équilibre réel du budget annexe dépend structurellement du versement d'une subvention d'équilibre :

²² Les inscriptions en 2015 aux budgets primitifs du BP (en subvention exceptionnelle, chapitre 67) et du BA Patrimoine (en subvention d'exploitation, chapitre 74) pour les mêmes montants non réalisés atteste de cette omission préjudiciable à l'appréciation des soldes de gestion.

Tableau 9 : Formation de la CAF brute du budget annexe (BA4P)

en k€	2016	2017	2018	2019
Excédent/Déficit brut d'exploitation	- 1 354	- 1 453	- 1 578	- 2 207
+ Résultat financier	- 284	- 252	- 302	- 189
+ Résultat exceptionnel	4 110	2 489	2 666	3 042
dont subvention du budget principal	4 025	2 732	2 630	3 000
= CAF brute	2 471	783	786	646

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Afin de faciliter l'interprétation de l'évolution des niveaux d'épargne, le tableau n° 14 et la figure n° 3 intègrent la subvention d'équilibre en dépenses de gestion et neutralisent l'absence de versement de la subvention au BA en 2016 en considérant un versement annuel correspondant à la moyenne des années 2015 et 2016 pour chacune de ces deux années.

Après ces retraitements, l'excédent brut de fonctionnement (EBF), différence entre les produits et charges courantes, retrouve une évolution plus conforme à la situation réelle des dépenses et recettes de gestion courante de la commune : après une dégradation entre 2014 et 2016, il est en croissance depuis 2016. Le niveau d'EBF par rapport aux recettes de gestion atteint 23,8 % en 2019, niveau considéré comme satisfaisant alors qu'il était insuffisant à 10,3 % des recettes courantes en 2016.

Le niveau élevé de la dette et la croissance de la subvention au budget annexe conduisent à une forte érosion de l'épargne brute²³ de 2014 à 2016 (épargne brute quasiment nulle en 2016) avant une reprise progressive due à la croissance de l'EBF et à la baisse des charges financières résultant du désendettement progressif. Une recette exceptionnelle de cession²⁴ en 2017 a suscité une forte augmentation de la CAF brute.

L'épargne ou CAF nette, après remboursement de la dette, est fortement négative de 2014 à 2017 puis légèrement positive depuis 2018.

Les difficultés de la commune proviennent du poids de la dette et du subventionnement au budget annexe, mais pas du fonctionnement courant puisque l'excédent brut de fonctionnement (EBF) est en croissance constante de 2016 à 2019, son montant doublant de 2014 à 2019.

²³ L'épargne brute ou capacité d'autofinancement brute est égale à l'EBF corrigé des produits et charges financiers (intérêts de la dette notamment) et des produits et charges exceptionnels.

²⁴ Acompte de 500 k€ à la société Maranatha pour la vente de l'hôtel « Le Pic-Blanc », conservé après l'annulation de la vente.

Tableau 10 : Chaîne de l'épargne de 2014 à 2019 / évolution des soldes de gestion (après réintégration de la subvention d'équilibre du BA en dépenses de gestion et lissage de la participation au budget annexe en 2015 et 2016)

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion (A)	18 336	18 004	18 052	18 164	19 523	19 924	+ 1,68 %
Charges de gestion (B)	14 535	14 025	14 100	12 346	12 967	12 189	- 3,46 %
- Subventions exceptionnelles au BA 4P	1 380	2 012	2 012	2 732	2 630	3 000	+ 16,80 %
Charges de gestion corrigées (B*)	15 915	16 037	16 113	15 078	15 597	15 189	- 0,93 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B*)	2 420	1 967	1 939	3 086	3 926	4 735	14,37 %
<i>en % des produits de gestion</i>	13,2 %	10,9 %	10,7 %	17,0 %	20,1 %	23,8 %	
+/- Résultat financier	- 1 437	- 1 493	- 1 443	- 1 261	- 1 135	- 960	- 7,74 %
+/- Autres produits et charges excep.	45	63	-422	1 293	42	10	- 26,59 %
= CAF brute corrigée	1 029	537	74	3 119	2 833	3 784	+ 29,76 %
<i>en % des produits de gestion</i>	5,6 %	3,0 %	0,4 %	14,4 %	14,5 %	19,0 %	
- Annuité en capital de la dette	2 335	2 387	2 599	5 210	2 818	2 930	+ 4,64 %
= CAF nette ou disponible	- 1 307	- 1 850	- 2 525	- 2 091	15	854	

Source : CRC à partir des comptes de gestion

En l'absence d'autofinancement suffisant pour financer ses équipements ou devant le besoin de financement généré par le cycle de fonctionnement courant, la commune a eu recours à des cessions d'immobilisation, par nature exceptionnelles, en 2016 et 2018 (équivalentes au total des produits de fonctionnement).

3.2- Les produits de gestion

3.2.1- Une part de la fiscalité très prépondérante et en croissance

La part de la fiscalité dans les produits de gestion, déjà particulièrement élevée en 2014 (67 %), a cru fortement à 76 % en 2019 au détriment des dotations et participations qui sont passées de 22 % du total en 2014 à 12 % en 2019.

La croissance des produits de gestion (+ 1,7 % en moyenne annuelle) est portée par le dynamisme des ressources fiscales dont l'évolution (en volume) est plus forte que la baisse des dotations institutionnelles.

Tableau 11 : Évolution des produits de gestion

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Fiscalité totale nette	12 309	12 547	12 912	12 953	14 001	15 147	+ 4,2 %
+ Ressources d'exploitation	2 083	2 168	2 163	2 446	2 932	2 289	+ 1,9 %
+ Ressources institutionnelles	3 944	3 289	2 855	2 695	2 574	2 460	- 9,0 %
+ Production immobilisée	0	0	122	70	16	28	
= Produits de gestion	18 336	18 004	18 052	18 164	19 523	19 924	+ 1,7 %

Source : CRC à partir des comptes de gestion

3.2.2- Les ressources fiscales

L'appartenance à un groupement intercommunal à fiscalité additionnelle conduit Huez à percevoir une part de la fiscalité économique : contribution économique territoriale (CET²⁵). Elle perçoit également la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) dont le volume est relativement marginal²⁶.

La cotisation foncière des entreprises (CFE) pèse d'un poids significatif dans les ressources d'Huez et la commune peut faire varier, dans certaines limites²⁷, les taux de cet impôt.

Le niveau élevé des ressources fiscales de la commune d'Huez résulte des bases fiscales importantes et du produit très dynamique de la fiscalité indirecte (taxe de séjour et taxe sur les remontées mécaniques notamment).

Tableau 12 : Évolution des ressources fiscales de 2014 à 2019

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux nets des restitutions	9 714	10 114	10 484	11 012	11 482	12 208	+ 4,7 %
+ taxe de séjour	730	758	917	937	927	1 084	+ 8,2 %
+ taxe sur les remontées mécaniques	1 040	1 125	1 307	868	1 204	1 739	+ 10,8 %
+ taxe de balayage	0	707	708	710	711	743	
+ Autres taxes et reversements	674	- 236	- 372	- 387	- 207	- 485	
dont DMTO	539	504	451	522	632	504	- 1,3 %
dont reversements TS (OT+CD38)	- 700	- 740	- 823	- 909	- 839	- 1 165	
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	12 158	12 469	13 043	13 141	14 117	15 289	+ 4,7 %

Source : CRC à partir des comptes de gestion

3.2.2.1- Une fiscalité directe particulièrement dynamique

Les impôts locaux (nets des restitutions) représentent près de 80 % des ressources fiscales perçues par la commune.

La commune a choisi d'augmenter régulièrement ses taux de fiscalité de 2 % chaque année de 2014 à 2019. Ses taux sont très élevés quelle que soit la strate démographique retenue en comparaison.

Cette situation s'explique par le haut niveau de services que doit fournir une station de sports d'hiver. Les comparaisons avec d'autres communes présentant des caractéristiques similaires montrent cependant un niveau de taux exceptionnellement élevé pour la TH et la TFB²⁸.

Les taux de CFE sont aussi élevés (43,14 % en 2019) mais ils s'appliquent à des bases plus modestes (5 M€ de bases en 2019).

²⁵ La CET est composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

²⁶ L'évolution de ces produits fiscaux de 2014 à 2020 figure en annexe 2.

²⁷ À partir de 2021, pas plus que l'augmentation de la TFB.

²⁸ Le niveau de la TFNB est aussi très élevé mais le produit très marginal de cette imposition (5 k€ en 2019) n'est pas significatif.

Tableau 13 : Comparaison des taux de fiscalité directe en 2019

taux 2019		Huez	Strate 5/10 000	Strate 10/20 000	Strate 20/50 000	Les Deux- Alpes	Val- d'Isère	Tignes
fiscalité ménages	TH	27,05%	15,29 %	16,68 %	20,05 %	18,11 %	17,41 %	16,60 %
	TFB	32,95%	20,96 %	22,58 %	23,35 %	27,26 %	27,93 %	25,82 %

Source : site DGCL

Les bases d'imposition des deux principales impôts locaux (TH et TFB) sont importantes mais correspondent à celles des communes de caractéristiques comparables.

Leur évolution est différente de 2014 à 2019 :

- ♦ de 2014 à 2017, l'évolution des bases est modeste et une part importante de la croissance est due à la revalorisation forfaitaire²⁹ ;
- ♦ à partir de 2018, les bases augmentent fortement avec de nouvelles constructions (construction nouvel hôtel Daria I Nor, extension de l'hôtel des Grandes-Rousses et du Club Méditerranée), et en raison d'une politique de classement des biens immobiliers qui a conduit au reclassement dans des catégories supérieures de nombreux immeubles.

Tableau 14 : Comparaison des bases de fiscalité directe en 2019

Bases en € par habitant 2019		Huez	strate 5/10 000	strate 10/20 000	strate 20/50 000	Les Deux- Alpes	Val-d'Isère	Tignes
Fiscalité ménages	TH	12 819	1 393	1 441	1 466	10 256	13 401	6 828
	TFB	11 058	1 302	1 384	1 471	10 183	12 408	7 697

Source : site DGCL

Tableau 15 : Évolution de la fiscalité avec pouvoir de taux de 2014 à 2019

en k€		2014	2015	2016	2017	Évolution annuelle 2014/17	2018	2019	Évolution annuelle 2017/19	Évolution annuelle 2014/19
TH	Bases	15 649	15 905	16 005	16 280	+ 1,33 %	16 660	17 151	+ 2,64 %	+ 1,85 %
	Taux	24,50 %	24,99 %	25,49 %	26,00 %	+ 2,00 %	26,52 %	27,05 %	+ 2,00 %	+ 2,00 %
	Produit	3 834	3 975	4 080	4 233	+ 3,36 %	4 418	4 640	+ 4,70 %	+ 3,89 %
TFB	Bases	12 914	13 079	13 378	13 527	+ 1,56 %	14 005	14 795	+ 4,58 %	+ 2,76 %
	Taux	29,84 %	30,44 %	31,05 %	31,67 %	+ 2,00 %	32,30 %	32,95 %	+ 2,00 %	+ 2,00 %
	Produit	3 853	3 981	4 152	4 284	+ 3,60 %	4 525	4 879	+ 6,72 %	+ 4,84 %
CFE	Bases	4 118	4 361	4 295	4 751	+ 4,88 %	4 897	5 065	+ 3,25 %	+ 4,23 %
	Taux	39,07 %	39,85 %	40,65 %	41,46 %	+ 2,00 %	42,29 %	43,14 %	+ 2,01 %	+ 2,00 %
	Produit	1 609	1 738	1 746	1 970	+6,98 %	2 070	2 188	+ 5,39 %	+ 6,34 %

Source : CRC à partir des comptes de gestion

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) aura des conséquences importantes pour la commune.

²⁹ Les taux de revalorisation forfaitaires étaient de 0,9 % en 2014 et 2015, 1 % en 2016 et 0,4 % en 2017.

En raison de sa situation particulière de station touristique 90,3 %³⁰ des bases de taxe d'habitation sont des résidences secondaires, la commune conservera certes l'essentiel de son pouvoir fiscal sur la taxe d'habitation³¹.

Toutefois, les modalités de compensation de la perte du produit de THRP entraînent des conséquences sensibles sur l'évolution du produit fiscal qui sera perçu par la commune à partir de 2021.

Le nouveau panier fiscal mis en place pour compenser la perte de THRP est constitué à partir de 2021 par le transfert de la part départementale de TFB perçue sur le territoire communal. Cette part départementale de TFB est très supérieure à la perte du produit de THRP et va conduire à une « surcompensation » pour la commune d'Huez qui sera neutralisée par l'application d'un coefficient correcteur³².

La conséquence pour la commune d'Huez est la perte d'une part importante (près du quart de la croissance de ses bases) de la dynamique de ses bases de TFB qui sera mutualisée au bénéfice des communes « sous compensées »³³. Ce mécanisme national³⁴ sera particulièrement fort pour Huez du fait de l'écart très important entre la part de TFB récupérée par rapport à la THRP perdue.

La politique de développement de la station par de nouveaux projets immobiliers pourrait ainsi se trouver privée d'une partie des ressources fiscales escomptées de la croissance des bases foncières du fait de sa situation de commune fortement « surcompensée ».

Cet effet négatif est cependant limité à la croissance des bases de foncier bâti ; la commune bénéficiera de l'intégralité du produit issu de l'augmentation du taux de TFB car le coefficient correcteur ne s'applique pas au produit issu de l'évolution des taux.

3.2.2.2- Une part importante de fiscalité indirecte

La fiscalité indirecte représente une part minoritaire mais importante dans les ressources fiscales de la commune. Son dynamisme élevé (+ 76 %) est soutenu par l'instauration d'une taxe balayage à partir de 1979³⁵ (sans la taxe de balayage, la croissance reste de 44 %).

Les deux taxes principales, taxe de séjour (TS) et taxe sur les remontées mécaniques (TRM), connaissent une croissance soutenue de 2014 à 2020 avec une moyenne d'augmentation annuelle de 3 % pour la TRM et de 4,9 % pour la TS. Cette dernière est intégralement reversée à l'office de tourisme communal et au département de l'Isère.

Ces deux taxes étant liées à l'activité touristique, leur produit devrait diminuer du fait de la crise sanitaire (voir infra).

³⁰ État 1386 bis TH 2020.

³¹ Seulement 9,7 % de ses bases disparaissent, celles correspondant aux résidences principales, très minoritaires sur le territoire communal.

³² Le coefficient correcteur qui sera appliqué dès 2021 au produit de TFB de la commune d'Huez sera compris entre 0.74 et 0.76 (montants 2020 non encore définitifs). Il est calculé de manière simplifiée comme suit :
Produit de THRP à compenser + produit de TFB communal 2020/ produit de TFB perçu sur le territoire communal en 2020.

³³ À l'inverse, l'effet d'une éventuelle baisse des bases de TFB sur le produit perçu par la commune serait atténué par le coefficient correcteur.

³⁴ La compensation se fera au niveau national.

³⁵ La commune a choisi de supprimer cette taxe en 2020 et de l'intégrer à la taxe foncière.

Tableau 16 : Évolution de la fiscalité indirecte entre 2014 et 2019

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Taxe de séjour	730	758	917	937	927	1 084	+ 4,9 %
Taxe sur les remontées mécaniques	1 040	1 125	1 307	868	1 204	1 739	+ 3,0 %
Taxe de balayage	0	707	708	710	711	743	
Dmto	539	504	451	522	632	504	+ 3,2 %
Total des impositions indirectes	2 309	3 095	3 382	3 038	3 474	4 070	+ 12 %

Source : CRC à partir des comptes de gestion

3.2.2.3- Les reversements de fiscalité

La commune appartenant à un groupement de communes à fiscalité additionnelle, il n'y a pas de transfert de fiscalité et donc d'attribution de compensation entre la commune et la CCO. Les seuls mouvements affectant les ressources fiscales nettes sont issus de la péréquation nationale et de la compensation de la réforme de la fiscalité professionnelle.

Les ressources fiscales nettes de la commune sont obtenues après intervention de deux fonds :

- ♦ le versement du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) qui compense la perte de recette de fiscalité économique perçue par Huez à la suite de la réforme de la taxe professionnelle et qui s'établit à 535 k€ annuellement ;
- ♦ le reversement de la commune au bénéficiaire³⁶ du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) car l'ensemble intercommunal composé de la CCO et de ses communes membres est contributeur³⁷ net à ce fonds. La commune a versé 676 k€ au FPIC en 2019.

Tableau 17 : Évolution du FNGIR et du FPIC de 2014 à 2019

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fiscalité reversée	151	78	- 131	- 191	- 169	- 142
<i>dont fonds de péréquation (FPIC)</i>	- 341	- 470	- 666	- 726	- 704	- 676
<i>dont fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)</i>	492	548	535	535	535	535

Source : CRC à partir comptes de gestion

3.3- Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation, en légère croissance (+1,9 % par an), proviennent, pour plus de la moitié des redevances versées par la SATA de 2014 à 2019 (1 148 k€ en 2019).

³⁶ La commune contribue à ce fonds du fait de la richesse fiscale de l'ensemble intercommunal composé de la communauté de communes de l'Oisans (CCO) et de ses communes membres.

³⁷ La CCO utilise la répartition de droit commun de la contribution au FPIC.

Tableau 18 : Évolution des ressources d'exploitation

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
+ Domaine et récoltes	157	196	159	197	262	254	+ 10,1 %
+ Travaux, études et prestations de services	189	210	214	202	207	249	+ 5,7 %
+ Mise à disposition de personnel facturée	23	10	2	5	2	1	
+ Remboursement de frais (dont frais de secours sur piste)	372	437	399	333	554	411	+ 2,0 %
= Ventes, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	741	854	774	736	1 025	915	+ 4,3 %
+ Revenus locatifs et redevances	210	155	165	308	556	226	+ 1,5 %
+ Redevance SAEM SATA	1 131	1 159	1 224	1 401	1 352	1 148	+ 0,3 %
= Autres produits de gestion courante (b)	1 341	1 315	1 389	1 709	1 908	1 374	+ 0,5 %
Ressources d'exploitation (a + b)	2 083	2 168	2 163	2 446	2 932	2 289	+ 1,9 %

Source : CRC à partir des comptes de gestion

3.4- Les ressources institutionnelles

La commune d'Huez, compte tenu de ses recettes fiscales exceptionnelles, ne perçoit que la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Elle n'est pas éligible aux parts de DGF dédiées à la péréquation³⁸.

Comme l'ensemble des collectivités du bloc communal, sa DGF est une forte baisse, passant de 2014 à 2019 de 3 544 k€ à 1 942 k€, soit une baisse de 45 %.

Tableau 19 : évolution des ressources institutionnelles

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Dotation globale de fonctionnement	3 544	2 815	2 362	2 094	2 020	1 942	- 11,3 %
Autres dotations	3	3	3	3	9	3	
FCTVA	0	0	0	0	20	8	
Participations	78	165	182	318	219	199	+ 20,6 %
Autres attributions et participations	320	306	308	281	306	308	- 0,7 %
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 944	3 289	2 855	2 695	2 574	2 460	- 9,0 %

Source : CRC à partir des comptes de gestion

3.5- Les charges de fonctionnement

De 2014 à 2019, les charges de gestion baissent de 3,5 % par an avec une contraction des principaux postes de dépenses plus forte pour les charges à caractère général (- 5,6 % par an entre 2014 et 2019) mais aussi une baisse de 3,1 % par an des dépenses de personnel, alors qu'aucun transfert de compétences n'a été effectué.

³⁸ Ces parts de DGF consacrées à la péréquation ont été les seules à être préservées (et même augmentées) de 2014 à 2017 dans le cadre de la contribution des collectivités locales au rétablissement des finances publiques.

Tableau 20 : Évolution des charges de gestion de 2014 à 2019

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	5 087	5 110	4 735	3 987	4 339	3 808	- 5,6 %
+ Charges de personnel	5 565	5 517	5 100	4 931	4 773	4 758	- 3,1 %
+ Subventions de fonctionnement	3 569	3 092	3 079	3 098	3 501	3 306	- 1,5 %
+ Autres charges de gestion	314	305	1 187	329	354	317	+ 0,2 %
= Charges de gestion	14 535	14 025	14 100	12 346	12 967	12 189	- 3,5 %

Source : CRC à partir des comptes de gestion

3.5.1- Des charges à caractère général en baisse

Sa situation financière dégradée en 2014 a conduit la commune à réduire ses charges de fonctionnement et, en particulier, ses charges à caractère général.

Les efforts ont porté sur les postes les plus coûteux des achats (- 2,5 % par an), des frais d'entretien et de réparation (- 5,60 % par an) mais aussi sur les dépenses de publications et relations publiques en baisse de 23,8 % par an et qui ont été ramenées à 75 k€ en 2019 (292 k€ en 2014) par la réduction du nombre de publications.

3.5.2- Les autres dépenses de gestion et les subventions

La principale autre dépense de gestion (hors subvention) est constituée par la contribution au service incendie, stable de 2014 à 2019 (169 k€ en 2019).

Tableau 21 : Évolution des autres charges de gestion

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Autres charges de gestion	314	305	1 187	329	354	317	+ 0,2 %
<i>Dont contribution au service incendie</i>	161	194	164	164	166	169	+ 0,9 %
<i>Dont autres contingents et participations</i>	54	18	22	19	7	7	- 33,6 %
<i>Dont indemnités des élus</i>	99	91	83	84	84	85	- 2,9 %
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	0	1	910	61	95	40	

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Les subventions représentent un poste de dépenses important (6 306 k€ en 2019) et en croissance depuis 2014 (4 949 k€).

En fonctionnement si l'on exclut les subventions versées au budget annexe, l'office de tourisme (OT)³⁹ reçoit 80 % du montant total dont une partie est issue de l'affectation obligatoire de la taxe de séjour (982 k€ en 2019 sur une subvention de 2 625 k€ à l'OT).

L'autre subvention importante est celle consacrée annuellement à l'équilibre du budget annexe du patrimoine touristique. Elle est en croissance forte depuis 2014⁴⁰. Ces participations récurrentes du budget principal, présentées et votées au budget primitif, visent à prendre en charge de manière pérenne les déficits d'exploitation du budget annexe qui retrace l'activité du palais des congrès, de la patinoire et du cinéma en plus d'assurer le financement d'opérations de promotion plus exceptionnelles portées par ce budget annexe.

³⁹ L'office de tourisme est un établissement public industriel et commercial (EPIC) présidé par le maire d'Huez.

⁴⁰ L'absence de subvention pour l'année 2015 est liée à une erreur de la collectivité qui a été compensée par un versement exceptionnel l'année suivante (voir supra).

Le montant de subvention de l'année 2019 est plus particulièrement en hausse du fait de la prise en charge par le budget annexe de l'ensemble des dépenses⁴¹ du festival « Tomorrowland Winter » :

- ♦ « subvention » à l'organisateur du festival ;
- ♦ remboursement de dépenses directement prises en charge par l'organisateur ;
- ♦ dépenses directes pour accompagner l'évènement.

Tableau 22 : Évolution des subventions de 2014 à 2019

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	3 569	3 092	3 079	3 098	3 501	3 306	- 1,5 %
<i>Dont subvention au CCAS</i>	35	24	0	35	46	35	0,0 %
<i>Dont subvention à l'OT (EPIC)</i>	2 490	2 254	2 117	2 336	2 759	2 625	+ 1,1 %
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	1 044	814	962	728	697	646	- 9,2 %
Subventions réelles versées au BA (SPIC)*	1 380	0	4 025	2 732	2 630	3 000	+ 16,8 %
+/- Autres pdts et charges exceptionnels	45	63	- 422	1 293	42	10	

Source : CRC à partir des comptes de gestion

3.6- Les investissements

Les investissements de la commune d'Huez sont portés essentiellement par le budget principal, à hauteur de 81,6 %. Le budget annexe évènementiel comprend des dépenses d'investissements d'un montant annuel moyen de 345 k€ de 2014 à 2019.

3.6.1- Un faible niveau d'investissements de 2014 à 2019

Le niveau d'investissements de la commune est modeste de 2014 à 2019 avec une moyenne annuelle de 2 266 k€ pour le budget principal et de 2 611 k€ en consolidant avec le budget annexe.

Toutefois, ce faible niveau d'investissements doit être relativisé car une part importante des investissements intéressant son territoire est portée par la SATA, dans le cadre du contrat de concession (voir infra). Le montant total des investissements réalisés sur la commune d'Huez par la SATA est de près de 50 M€ de 2014 à 2019. Il correspond aussi à la volonté de la commune de limiter le recours à l'emprunt afin de réduire son endettement.

Tableau 23 : Évolution des dépenses d'investissement de 2014 à 2019

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total	moyenne annuelle 2014/2019
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	4 046	1 803	2 740	0	1 694	1 894	12 177	2 029
Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	0	0	302	470	448	463	1 682	280
Total	4 046	1 803	3 042	1 890	2 141	2 357	13 859	2 546

Source : CRC à partir des comptes de gestion

⁴¹ La recette obtenue du conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes est aussi perçue par le BA patrimoine touristique.

3.6.2- Le financement des investissements par la cession d'actifs à partir de 2016

Le financement des investissements ne peut se faire par l'épargne nette dont le montant cumulé est largement négatif entre 2014 et 2019 (- 6 404 k€).

La commune a modifié son mode de financement des investissements. En 2014 et 2015, elle a recouru à l'emprunt avant d'utiliser les recettes issues de cessions importantes qui lui ont permis de financer ses investissements et de reconstituer son fonds de roulement.

La couverture du besoin de financement se fait, en l'absence d'épargne, par la cession de biens communaux pour plus de 40 M€ de 2014 à 2019 concentrés sur 2016 (vente des actions de la SEM Les Outaris) et 2018 (apport en capital de l'hôtel du Pic-Blanc).

La SEM Les Outaris a été cédée à la SEMCODA. Pour ce faire, la commune, propriétaire de 7 607 actions, a racheté toutes les actions de la SAEM Outaris à l'ensemble des propriétaires pour un montant de 5 132 969 € puis a cédé l'ensemble des actions (10 647) à la SEMCODA en 2016 pour un montant total de 18 000 000 €.

Dans le cadre de cette opération, la commune en 2016, a intégré le capital de la SEMCODA en acquérant 2 120 actions pour un montant de 599 960 €.

Cette prise de participation est la contrepartie de l'opération de rachat de la SEM, sans réel intérêt pour la commune qui se retrouve actionnaire d'une SEM (la SEMCODA) dont l'actionnariat public est déjà particulièrement dispersé (en 2016, 218 communes ou EPCI détenaient 31,12 % du capital).

L'hôtel du Pic-Blanc, propriété de la commune, a fait l'objet d'un apport en nature dans le cadre d'une augmentation de capital de la SATA en 2018, pour un montant de 8 250 000 €. Cet apport a été complété de plusieurs parcelles communales sur lesquelles la SATA a construit des bâtiments nécessaires à son fonctionnement, pour un montant total de 3 949 020 €.

La conjonction de ces deux opérations est globalement neutre pour la commune. La cession des actions de la SEM Les Outaris a dégagé des moyens de financement pour la commune, utilisés pour l'apport en capital de l'hôtel du Pic-Blanc (avec aussi l'acquisition d'actions supplémentaires de la SEM SATA).

Toutefois, en 2018, la commune a cédé plusieurs emprises (voir annexe n°1), dont l'ancienne école et les parcelles « Daria I Nor⁴²», qui lui ont permis de dégager d'importants moyens de financement de ses investissements.

La commune d'Huez a également réalisé un nombre important de cessions de biens immobiliers constitués de logements, locaux commerciaux et parcelles de terrain nu ou bâti⁴³. La commune a, jusqu'en 2016, sollicité régulièrement l'avis du service des domaines en ce qui concerne la valeur des biens cédés, cela n'étant pas une obligation pour les communes de moins de 2 000 habitants aux termes de l'article L. 2241-1 du CGCT⁴⁴.

Par la suite, la direction générale des finances publiques (DGFIP) a, refusé son intervention au motif que la strate démographique de la commune (inférieure à 2 000 habitants) n'imposait pas cet avis et que ses services « n'étaient pas en mesure de procéder aux évaluations demandées ».

⁴² Construction d'un hôtel de luxe (cinq étoiles) sur le site de l'Eclosé.

⁴³ Voir annexe n°1 : liste des principales cessions.

⁴⁴ Article L. 2241-1 du CGCT : « Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. Le conseil municipal délibère au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'État ».

Le volume des biens cédés et les enjeux financiers pour la commune justifieraient pourtant qu'elle obtienne systématiquement l'avis du service des domaines afin de mieux sécuriser ses opérations de cession. La nature spécifique de station touristique justifiant le surclassement de la commune dans la strate des communes de 20 000 à 40 000 habitants devrait entraîner l'application de l'article L. 2241-1 du CGCT en cohérence avec l'importance des cessions réalisées par la commune.

3.6.3- L'état de la dette et la capacité de désendettement

La dette est majoritairement portée par le budget principal (22 410 k€ au 1^{er} janvier 2019 pour le BP). L'encours consolidé du budget principal et du budget annexe 4P (le budget eau ne porte pas d'emprunts) est de 26 292 k€ au 31 décembre 2019).

L'encours est composé de 33 contrats sans risques particuliers puisque la majorité sont classés A1 selon la charte Gissler⁴⁵, un contrat est classé A3 et un autre B1 (risque limité).

L'absence de recours à l'emprunt depuis 2017 conduit à un désendettement régulier de la commune.

La hausse de 2016 est due à la reprise de la dette du budget annexe de l'hôtel du Pic-Blanc à la suite de son intégration au budget principal.

Au 31 décembre 2019, la capacité de désendettement de la collectivité se situe largement sous les seuils d'alerte⁴⁶, à 5,9 années, après avoir atteint plus de 30 années en 2014.

Tableau 24 : Évolution de la dette (budget principal)

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier	28 853	31 018	30 430	33 225	28 166	25 340	- 2,6 %
- Annuité en capital de la dette	2 335	2 387	2 599	5 210	2 818	2 930	+ 4,6 %
- Variation des autres dettes	0	1	-1	-1	8	0	
+ Intégration de dettes	0	0	5 393	0	0	0	
+ Nouveaux emprunts	4 500	1 800	0	150	0	0	- 84,0 %
= Encours de dette du BP au 31 décembre	31 018	30 430	33 225	28 166	25 340	22 410	- 6,3 %
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	30,2	11,9	SO*	9,0	9,0	5,9	

*L'épargne brute était négative en 2016

Source : CRC à partir des comptes de gestion

3.6.4- Le profil d'extinction de la dette consolidée

L'absence de recours à l'emprunt à partir de 2016 permet un amortissement relativement rapide et régulier de la dette consolidée de la commune.

À la fin de l'année 2021, l'encours de la dette consolidée aura été divisé par deux par rapport à 2014 (20 730 k€ en 2021 et 43 763 k€ en 2014).

3.6.5- Le fonds de roulement et la trésorerie

La reconstitution du fonds de roulement depuis 2014 grâce à des cessions permet à la commune de disposer d'une trésorerie positive à partir de 2016 et même supérieure aux besoins⁴⁷, pour atteindre plus de 400 jours de charges courantes en 2019.

⁴⁵ La charte de bonne conduite (dite Gissler) classe les produits structurés en fonction de deux critères :
 ♦ l'indice sous-jacent servant au calcul de la formule ; classement de 1 (risque faible) à 5 (risque élevé) ;
 ♦ la structure de la formule de calcul ; classement de A (risque faible) à E (risque élevé).

⁴⁶ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018.

⁴⁷ Un niveau de trésorerie est considéré comme satisfaisant entre 30 et 90 jours de dépenses courantes.

Tableau 25 : Évolution de la trésorerie

au 31 décembre en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fonds de roulement net global	180	2 104	18 759	7 391	14 293	15 477
- Besoin en fonds de roulement global	996	2 468	10 797	- 1 131	- 541	- 401
=Trésorerie nette	- 816	- 364	7 962	8 522	14 834	15 878
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>-18,7</i>	<i>-8,6</i>	<i>187,0</i>	<i>228,6</i>	<i>383,9</i>	<i>438,7</i>

Source : CRC à partir des comptes de gestion

3.7- Les conséquences de la crise sanitaire pour la commune d'Huez

Les conséquences de la crise sanitaire seront potentiellement lourdes pour les ressources financières d'Huez qui devrait connaître une forte baisse de sa fiscalité indirecte (taxe sur les remontées mécaniques et taxe de séjour⁴⁸) dès 2021 et, avec un effet retard en 2022 et 2023, une baisse de la CVAE.

La commune a adopté un budget primitif pour 2021 qui comprend l'ensemble des baisses de recettes induites par une saison hivernale presque totalement perdue du fait de la fermeture des remontées mécaniques. Le montant total des recettes perdues est de 4,3 M€ (écart entre les inscriptions en recettes au budget primitif 2021 et le compte administratif 2020).

Toutefois, la baisse importante de 1,165 M€ du produit de la fiscalité foncière anticipée par la commune en 2021 n'est pas justifiée et doit être recalculée par la commune, qui s'est engagée à réviser l'ensemble de sa prévision budgétaire.

La perte de recettes totale serait finalement selon la commune de 3,135 M€⁴⁹.

Afin d'équilibrer le budget primitif pour 2021, la commune a inscrit une recette de compensation des pertes de recettes attendue de l'État.

L'assemblée délibérante a adopté le 28 juillet 2021 une décision modificative augmentant la prévision de recettes fiscales de 1 140 k€.

3.8- Conclusion sur l'analyse financière

En 2014, la situation financière de la commune d'Huez était fortement contrainte par un excédent brut de fonctionnement insuffisant qui ne lui permettait pas de dégager une épargne brute suffisante pour couvrir le remboursement en capital de son importante dette.

À partir de 2017, des efforts de gestion sur les charges de fonctionnement et le dynamisme de la fiscalité (bases et taux) améliorent son excédent brut de fonctionnement.

La cession d'actifs permet à la commune d'éviter le recours à l'emprunt, d'amorcer un désendettement et de conforter son fonds de roulement. Toutefois, cette possibilité de financement exceptionnelle trouvera rapidement ses limites avec la raréfaction des biens à céder.

⁴⁸ Des compensations de ces pertes de recettes ont été annoncées dans le cadre du plan de soutien aux communes touchées par la fermeture des remontées mécaniques.

⁴⁹ La redevance de concession due par la SATA, correspondant à l'exercice budgétaire 2020 a été perçue dans sa totalité par la commune d'Huez. Pour 2021, alors que la SATA ne sera indemnisée qu'à 49 % de ses pertes de recettes, la redevance sera payée dans son intégralité avant la fin de l'année limitant ainsi les pertes de recettes pour la commune.

La situation financière d'Huez reste donc fortement contrainte par la réalisation de cessions d'actifs lui permettant d'investir et par l'augmentation des bases fiscales générées par la construction de nouveaux hébergements.

Cette politique de développement de la station est toutefois liée à l'approbation de documents d'urbanisme à l'élaboration contrariée et qui sont régulièrement contestés (PLU et SCoT).

Le niveau des investissements de la commune d'Huez est faible de 2014 à 2019 et très inférieur à la moyenne des communes comparables. Cependant, cette faiblesse des investissements est compensée par l'intervention très importante de la SATA qui réalise la plus grande part des investissements sur le territoire communal (principalement ceux portant sur l'aménagement du domaine skiable et son accessibilité). En cumulant les investissements de la commune et ceux de la SATA, leur niveau apparaît plus en rapport avec les besoins de la station.

4- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La commune a subi une attaque informatique en 2019 qui a entraîné la perte de l'intégralité de son progiciel de paie et causé de fortes perturbations dans l'activité du service des ressources humaines.

4.1- Les effectifs

4.1.1- Le défaut de fiabilité des données

Concernant la question des effectifs, trois sources d'information ont été analysées :

- ♦ le tableau des effectifs reproduit ci-dessous, d'après un modèle fourni par l'équipe d'instruction et complété par les services au début de l'instruction ;
- ♦ les bilans sociaux, produits pour les années 2015, 2017, 2019, conformément à la réglementation ;
- ♦ les annexes C.1.1 des comptes administratifs et C.1 des budgets primitifs principaux de la commune (état du personnel au 31/12).

Des incohérences ressortent de l'examen croisé de ces documents, essentiellement jusqu'en 2019. Seuls les budgets primitifs contiennent les informations obligatoires relatives aux effectifs ; les cadres des annexes sont vides dans les comptes administratifs, ce qui constitue une carence majeure.

Jusqu'en 2019, les informations contenues dans les budgets primitifs étaient incomplètes au regard des données produites par la commune (cf. tableau 32).

Le budget primitif principal 2019 fait état, au 1^{er} janvier 2019, de 120 emplois – sur 150 emplois budgétaires créés – tous pourvus par des fonctionnaires.

Or, au 31 décembre 2018, la commune a déclaré employer 115 agents fonctionnaires et dix agents contractuels (annexe C.1 du budget principal : *état du personnel au 01/01/N*).

Une amélioration de la qualité des données est constatée à partir du budget primitif 2020 : Le budget principal 2020 indique que la commune emploie, au 1^{er} janvier 2020, 106 agents titulaires et 13 agents contractuels, nombres proches des informations données dans le cadre de l'instruction : 106 fonctionnaires et 14 agents contractuels déclarés au 31 décembre 2019.

Le bilan social 2019 produit des informations cohérentes avec le budget principal 2020.

Il reste que le budget primitif de la commune affiche 155 emplois budgétaires créés au 1^{er} janvier 2020, alors que seulement 119 sont donc pourvus. Le conseil municipal devra veiller à supprimer, le cas échéant, les emplois ne correspondant plus à ses besoins et la commune devra se doter d'un tableau des effectifs à jour des créations et suppressions d'emplois décidées par son organe délibérant.

Afin d'améliorer le suivi des effectifs, ce tableau pourra être enrichi d'informations individuelles sur la situation et le positionnement des agents (incluant le motif et les échéances des recrutements pour les agents contractuels, les dates de départ à la retraite ou en mutation envisagées) afin d'en faire un outil de pilotage des ressources humaines efficace et de permettre une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

La commune doit améliorer sa connaissance de ses besoins effectifs permanents et fiabiliser les documents de suivi de son personnel.

4.1.2- L'évolution des effectifs

La commune d'Huez compte – en fin d'année 2019 - 120 agents occupant des emplois permanents, dont 8 % d'agents de catégorie A, 17 % d'agents de catégorie B et 75 % d'agents de catégorie C, soit une répartition classique des catégories hiérarchiques.

Elle compte deux emplois fonctionnels, ce que lui permet son surclassement démographique.

Après une période de stabilité, les effectifs sont en nette diminution, passant de 138 agents en 2017 à 120 agents en 2019.

Tableau 26 : Tableau des effectifs produit par la commune dans le cadre de l'instruction

Au 31/12	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	Nombre d'agents	ETP	Nombre d'agents	ETP	Nombre d'agents	ETP						
Titulaires												
Catégorie A	9	9	10	10	11	11	10	10	8	8	6	6
Catégorie B	22	22	22	22	21	21	20	19,8	19	18,8	18	17,8
Catégorie C	94	94	91	91	91	91	95	95	88	88	82	82
<i>Total titulaires</i>	125	125	123	123	123	123	125	124,8	115	114,8	106	105,8
Contractuels sur emplois permanents												
Catégorie A	5	5	4	4	3	3	2	2	4	4	4	4
Catégorie B	4	4	2	2	3	3	5	5	1	1	2	2
Catégorie C	3	3	2	2	4	4	6	6	5	5	8	8
<i>Total contractuels</i>	12	12	8	8	10	10	13	13	10	10	14	14

Source : commune d'Huez

4.2- La rémunération

4.2.1- La mise en œuvre du nouveau régime indemnitaire

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), instauré par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, a remplacé la plupart des primes et indemnités existantes dans la fonction publique d'État. Par application du principe d'équivalence avec les corps de la fonction publique d'État, il a vocation à être étendu à la fonction publique territoriale.

Il concerne l'ensemble des filières, à l'exception notamment de la filière de la police municipale qui conserve un régime indemnitaire spécifique.

Le RIFSEEP, exclusif de toutes autres primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir, se substitue au régime indemnitaire existant.

Le RIFSEEP est composé de deux parts :

- ♦ l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) tient compte du niveau de responsabilité et d'expertise du poste et de l'expérience professionnelle de l'agent ;
- ♦ Le complément indemnitaire annuel (CIA) rémunère l'engagement professionnel et la manière de servir.

Le RIFSEEP marque le passage d'une logique de grade détenu à une logique d'emploi occupé par l'agent. La circulaire ministérielle du 5 décembre 2014, relative à la mise en œuvre du RIFSEEP, préconise de prévoir des groupes de fonctions « *formellement déconnectés du grade* ».

Par délibération du 21 juin 2017, le conseil municipal d'Huez a approuvé le RIFSEEP, pour les parts IFSE et CIA en remplacement des primes existantes (hormis pour la filière police municipale qui conserve un régime indemnitaire dérogatoire, non couvert par le RIFSEEP). Précédemment, le régime indemnitaire des agents de la commune était acté par une délibération du 30 juin 2004, abrogée en 2017 lors de l'approbation du RIFSEEP.

Les groupes fonctions ont été définis correctement et associés à des montants plafonds et planchers.

Les montants applicables au CIA n'ont pas été définis par l'assemblée délibérante. Le CIA n'a encore jamais été versé aux agents municipaux.

Ensuite, la définition des montants maximum de l'IFSE n'est pas cohérente : le corps de la délibération les indexe sur les montants maximums à la fonction publique d'État, alors que le tableau joint à la délibération fixe des montants plafonds inférieurs à ceux-ci.

En pratique, cela ne pose pas de difficultés puisque, selon les bulletins de paie, les parts IFSE du régime indemnitaire sont versées dans les limites de la fourchette déterminée par le conseil municipal.

En revanche, l'IFSE servie au DGS, d'un montant de 3 017,50 € brut mensuel (valeur août 2020, correspondant au montant maximum légal de l'IFSE pour ce groupe fonction), dépasse le montant plafond fixé par l'assemblée délibérante dans le tableau annexé à la délibération de 2017 (montant plafond : 2 500 € ou 1 800 € si logement de fonction pour nécessité absolue de service).

Enfin, dans la délibération du 21 juin 2017 qui prévoit l'instauration du RIFSEEP et la suppression de l'ensemble des régimes indemnitaires antérieurs, plusieurs cadres d'emploi ont été « oubliés ». Cela conduit à l'irrégularité du versement des primes versées aux agents relevant de ces cadres d'emplois depuis l'entrée en vigueur du nouveau régime indemnitaire (fixée à l'article 10 de la délibération au 22 juin 2017).

4.2.2- Le maintien de primes abrogées par la délibération instaurant le RIFSEEP en 2017

4.2.2.1- *Les agents de la filière police municipale*

En l'absence de cadre d'emploi équivalent dans la fonction publique d'État, le RIFSEEP n'est pas applicable aux agents territoriaux de la filière « police municipale ».

Or, en abrogeant toutes les délibérations relatives au régime indemnitaire antérieur lors de l'approbation du RIFSEEP en 2017 (« *article 1^{er} : les délibérations du 9 avril 1992, du 11 juillet 2000, du 6 décembre 2001, du 10 juillet 2002, du 12 mars 2003 et du 30 juin 2004 sont abrogées* »), le conseil municipal a supprimé le fondement réglementaire du régime indemnitaire spécifique des policiers municipaux de la commune.

La délibération du 30 juin 2004 prévoyait le versement de la prime spéciale de sujétion et de l'indemnité spéciale de police. Les agents étaient également éligibles au versement de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT).

Par conséquent, la rémunération des cinq agents concernés, pour ce qui concerne le régime indemnitaire, est versée irrégulièrement depuis juin 2017.

4.2.2.2- *Les agents relevant du cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux*

En abrogeant toutes les délibérations relatives au régime indemnitaire antérieur lors de l'approbation du RIFSEEP en 2017 (« *article 1^{er} : les délibérations du 9 avril 1992, du 11 juillet 2000, du 6 décembre 2001, du 10 juillet 2002, du 12 mars 2003 et du 30 juin 2004 sont abrogées* »), le conseil municipal a supprimé le fondement réglementaire du régime indemnitaire spécifique des ingénieurs territoriaux de la commune, prévu dans la délibération du 30 juin 2004. Pour autant, elle n'a pu instaurer à leur profit le nouveau régime indemnitaire.

Le cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux n'est éligible au RIFSEEP que depuis le 1^{er} mars 2020⁵⁰, sous réserve qu'une délibération l'instaure à leur profit.

Les effectifs de la commune comptent un ingénieur principal en CDI et un ingénieur principal titulaire, qui perçoivent encore la prime de service et de rendement et l'indemnité spécifique de service, en applications de dispositions abrogées par le conseil municipal en 2017.

4.2.2.3- *Les agents relevant du cadre d'emplois des attachés de conservation du patrimoine*

De même, en abrogeant toutes les délibérations relatives au régime indemnitaire antérieur lors de l'approbation du RIFSEEP en 2017, le conseil municipal a supprimé le fondement réglementaire du régime indemnitaire spécifique des attachés de conservation du patrimoine territoriaux de la commune, prévu dans la délibération du 30 juin 2004.

⁵⁰ Sur le fondement de l'arrêté du 26 décembre 2017 pris pour l'application au corps des ingénieurs des services techniques du ministère de l'intérieur des dispositions du décret du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.

Par ailleurs, ce cadre d'emplois, pourtant éligible au RIFSEEP depuis le 1^{er} janvier 2017⁵¹ (arrêté du 7 décembre 2017), n'est pas visé dans la délibération de 2017 : le versement du RIFSEEP depuis l'entrée en vigueur de la délibération de 2017 est irrégulier.

Un attaché de conservation du patrimoine conserve la « prime technique forfaitaire des personnels de bibliothèque » (360 €) en plus du RIFSEEP.

4.2.2.4- *Les agents relevant du cadre d'emplois des auxiliaires de puériculture*

Pour ces agents aussi, en abrogeant les délibérations relatives au régime indemnitaire antérieur lors de l'approbation du RIFSEEP en 2017, le conseil municipal a supprimé le fondement réglementaire du régime indemnitaire spécifique des auxiliaires de puériculture de la commune, prévu dans la délibération du 30 juin 2004.

Le cadre d'emplois des auxiliaires de puériculture est éligible au RIFSEEP depuis le 1^{er} mars 2020⁵².

Cette situation concerne un agent titulaire du cadre d'emplois d'auxiliaire de puériculture principal de 1^{ère} classe, qui à ce titre perçoit encore une « prime de service » (383 €/mois).

4.2.2.5- *Les agents occupant un emploi non permanent*

Les agents occupant un emploi non permanent sont exclus du champs d'application du RIFSEEP depuis sa mise en œuvre (article 3 de la délibération du 21 juin 2017 : « *le régime indemnitaire sera versé mensuellement au prorata du temps de travail, aux agents occupant des emplois permanents* »).

La commune verse à certains agents (25 agents en 2019) occupant des emplois non permanents une IAT dite « IAT accueil ».

Si la commune souhaite verser un régime indemnitaire aux agents occupant un emploi non permanent, elle doit en faire approuver le principe par l'assemblée délibérante.

4.2.2.6- *La prime de responsabilité du directeur général des services*

La prime de responsabilité, instituée par le décret du 6 mai 1988 modifiée, est versée au directeur général des services⁵³.

Cumulable avec le RIFSEEP, cette prime était prévue dans la délibération du 30 juin 2004. L'abrogation de cette délibération en 2017 a pour conséquence de rendre irrégulier son versement ultérieur (« *article 1^{er} de la délibération du 31 juin 2017 : les délibérations du 9 avril 1992, du 11 juillet 2000, du 6 décembre 2001, du 10 juillet 2002, du 12 mars 2003 et du 30 juin 2004 sont abrogées* »).

Si la commune souhaite maintenir cette prime de responsabilité, elle doit en faire approuver le principe par l'assemblée délibérante.

⁵¹ Sur le fondement de l'arrêté du 7 décembre 2017 pris pour l'application au corps des conservateurs du patrimoine relevant du ministère de la culture et de la communication des dispositions du décret du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.

⁵² Sur le fondement de l'arrêté du 20 mai 2014 pris pour l'application aux corps d'adjoints administratifs des administrations de l'État des dispositions du décret du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.

⁵³ Seul le DGS peut percevoir la prime de responsabilité (les DGA ne peuvent la percevoir qu'en cas d'intérim en l'absence du DGS en cas de longue maladie).

4.2.2.7- Les agents percevant une indemnité de responsabilité de régisseur d'avances et de recettes

La commune verse une « prime de régie » aux agents responsables de régie (13 agents concernés en 2019 pour un montant de 3 k€).

Les seules primes et indemnités susceptibles de se cumuler avec l'IFSE et le CIA sont celles visées par l'arrêté du 27 août 2015 pris en application de l'article 5 du décret du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.

Or l'indemnité de responsabilité des régisseurs d'avances et de recettes prévue à l'article R. 1617-5-2 du CGCT n'y figure pas.

Selon une communication de la direction générale des collectivités locales (DGCL) du 16 octobre 2017, l'indemnité de responsabilité des régisseurs d'avances et de recettes fait partie intégrante des éléments de rémunération liés à une sujétion particulière qui correspond à une contrainte spécifique du fait même de la nature des fonctions occupées par l'agent. Elle ne peut donc se cumuler avec le RIFSEEP.

Il appartient à la commune de prendre en compte et de valoriser le niveau de responsabilité des régisseurs dans la part IFSE.

4.2.3- La prime de fin d'année

La prime de fin d'année peut constituer un avantage indemnitaire collectivement acquis lorsque la collectivité l'a mise en place avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984. Depuis 1984, les collectivités ne peuvent plus instaurer cette prime (CE, n° 77715 du 28 novembre 1990), ni en modifier ou moduler les conditions d'attribution (CE, n° 97549 du 1^{er} octobre 1993).

Instaurée⁵⁴ par une délibération postérieure à la date d'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984, en date du 8 février 1996, la prime de fin d'année versée aux agents de la commune d'Huez est irrégulière. La délibération de 1996 indique que cette prime pouvait exister depuis 1972, mais sans justificatif spécifique. La commune n'a pu produire aucun document explicite, antérieur à 1984 et mentionnant les bénéficiaires, les montants et les conditions de revalorisation de cette prime.

D'un montant forfaitaire, proratisé en fonction du temps de travail et identique pour les agents (1 287 € bruts en 2019), son versement est également prévu pour les agents saisonniers, lorsqu'ils ont effectué trois saisons consécutives.

4.2.4- Conclusion sur les rémunérations

À la suite des observations provisoires de la chambre, la commune s'engage à rectifier les erreurs commises dans sa délibération adoptant le RIFSEEP, à instaurer un CIA et à supprimer la prime de fin d'année à partir de 2022.

⁵⁴ La délibération n'indique pas si la prime de fin d'année était versée antérieurement. Sa rédaction semble toutefois indiquer qu'elle ne faisait que retranscrire une prime de fin d'année déjà versée par la commune antérieurement à 1984 (« afin de tenir compte des acquis obtenus depuis 1972 »).

4.3- Le temps de travail

4.3.1- Une durée du temps travail inférieure au niveau légal

Le décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature, puis le décret du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale ont défini une durée annuelle du temps de travail, hors heures supplémentaires, de 1 600 heures. Depuis l'instauration d'une journée supplémentaire travaillée par la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées ou handicapées, la durée annuelle du temps de travail a été portée dans la fonction publique à 1 607 heures⁵⁵.

Par délibération du 27 mai 2013, la commune a approuvé un nouveau protocole d'accord sur l'aménagement et la réduction du temps de travail, en remplacement du protocole d'origine approuvé le 28 novembre 2001.

La commune d'Huez fonctionne principalement avec un cycle de travail des agents de 38 heures par semaine, sur cinq jours (soit 7h36 par jour). À ce titre, les agents bénéficient de 22 jours d'aménagement et de réduction du temps de travail (ARTT).

L'objectif de 1 607 heures par an n'est pas atteint pour les agents de la commune d'Huez en raison :

- ♦ de l'attribution de 29 jours de congés annuels (légalement, les congés annuels représentent cinq fois les obligations hebdomadaires de service, soit pour une durée hebdomadaire de service de cinq jours, 25 jours de congés annuels) ;
- ♦ de l'attribution de 22 jours d'ARTT, selon un calcul particulièrement avantageux pour les agents : un temps de travail hebdomadaire de 38 heures ouvre droit à 18 jours d'ARTT (circulaire relative à la mise en œuvre de l'article 115 de la loi du 29 décembre 2010 de finances pour 2011) ;
- ♦ de l'attribution d'une journée dite « du maire ».

En conséquence, les agents d'Huez réalisent 70 heures de moins que ce que prévoit le régime légal du temps de travail ; ils bénéficient donc de dix jours excédentaires de congés.

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique met fin aux régimes dérogatoires du temps de travail. Les collectivités territoriales et les établissements publics doivent définir dans un délai d'un an à compter du renouvellement de leur assemblée délibérante les règles relatives au temps de travail de leurs agents. La commune d'Huez doit donc corriger son régime de temps de travail actuel au plus tard le 1^{er} janvier 2022.

La collectivité a adopté un nouveau régime de temps de travail au conseil municipal de juin 2021 et s'engage à une mise en place effective dans les délais prévus par la loi (1^{er} janvier 2022).

⁵⁵ La journée de solidarité peut être accomplie selon deux modalités :

- par la réduction d'un jour RTT pour les agents qui en disposent,
- ou par toute autre modalité permettant de travailler sept heures supplémentaires à l'exclusion d'une réduction des congés annuels.

4.3.2- Les heures supplémentaires

La délibération du 10 juillet 2002 encadrant la réalisation et le paiement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) a été abrogée par la délibération du 21 juin 2017. Par conséquent, le paiement d'IHTS est irrégulier depuis cette date (« *article 1^{er} : les délibérations du 9 avril 1992, du 11 juillet 2000, du 6 décembre 2001, du 10 juillet 2002, du 12 mars 2003 et du 30 juin 2004 sont abrogées* »).

Par note de service du 6 mai 2015, le directeur général des services a indiqué qu'aucune heure supplémentaire ne serait payée à compter du mois de mai 2015, hormis les heures effectuées pendant le passage du tour de France à Huez et les interventions d'astreintes.

4.4- Les avantages en nature

Les avantages en nature consistent en la fourniture gratuite d'un bien ou d'un service permettant à l'agent de faire l'économie de frais qu'il aurait normalement dû supporter. Les avantages en nature sont évalués forfaitairement sur le bulletin de salaire et constituent des éléments de rémunération soumis à cotisation.

4.4.1- Les logements de fonction et les conventions d'occupation précaires avec astreinte

L'article 21 de la loi du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale prévoit que l'organe délibérant des collectivités territoriales et de leurs établissements publics est compétent pour établir la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué, gratuitement ou moyennant redevance.

Le décret du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement, codifié au code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) précise les conditions d'attribution de logements de fonction aux agents publics.

La date limite de mise en conformité des occupations en cours aux dispositions du décret (article 9 du décret) a été repoussée au 1^{er} mai 2016 par le décret du 3 décembre 2015.

Les textes distinguent deux situations selon les contraintes de service qui pèsent sur l'occupant :

- ♦ la concession pour nécessité absolue de service (article R. 2124-65 du CG3P) : elle peut être accordée « lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service, notamment pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité, sans être logé sur son lieu de travail ou à proximité immédiate ». Par ailleurs, la nécessité absolue de service peut également être reconnue aux agents exerçant les fonctions de direction visées à l'article 21 alinéa 4 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 ; cette concession emporte la gratuité du logement nu et la valorisation en avantage en nature ;
- ♦ la convention d'occupation précaire avec astreinte (article R. 2124-68 du CG3P) : elle est applicable par défaut, lorsque les fonctions de l'agent n'ouvrent pas droit au bénéfice d'un logement pour nécessité absolue de service. Elle peut être accordée, uniquement si l'agent est tenu à un service d'astreinte ; cette concession emporte le paiement par l'agent d'une redevance, égale à 50 % de la valeur locative réelle des locaux occupés.

Dans les deux cas, l'occupant supporte l'ensemble des réparations locatives et des charges locatives afférentes au logement qu'il occupe, déterminées conformément à la législation relative aux loyers des locaux à usage d'habitation, ainsi que les impôts ou taxes qui sont liés à l'occupation des locaux. Il souscrit une assurance contre les risques dont il doit répondre en qualité d'occupant (article R. 2124-71 du CG3P).

Trois agents municipaux bénéficient d'un logement loué dans le cadre d'un bail d'habitation classique. Une retenue est effectuée sur leur salaire pour prélever le loyer dû au titre du bail. La commune a indiqué sa volonté de se prémunir des défauts de paiement des loyers. Toutefois cette pratique est irrégulière au regard des dispositions de l'article L. 3251-1 du code du travail⁵⁶. Par ailleurs, des solutions régulières existent en lien avec le comptable public pour se prémunir du risque d'impayés⁵⁷.

Une délibération ancienne, du 30 avril 2004, encadre l'attribution des logements de fonction. Elle vise dix emplois ouvrant droit au bénéfice d'un logement de fonction pour utilité de service et un emploi ouvrant droit à un logement de fonction pour nécessité absolue de service (gardien du palais des sports).

En 2021, deux agents bénéficient d'une concession pour nécessité absolue de service : le directeur des services techniques (DST) et la gardienne du palais des sports et, en contradiction avec la délibération, le directeur des services techniques.

Au-delà de ces deux anomalies, plusieurs autres irrégularités affectent les attributions de logements au regard des dispositions désormais applicables.

4.4.1.1- Les redevances perçues au titre des conventions d'occupation précaire

La convention d'occupation précaire avec astreinte emporte le paiement par l'agent d'une redevance, égale à 50 % de la valeur locative réelle des locaux occupés (article R. 2124-68 du CG3P).

La valorisation de la redevance due pour l'occupation des logements mis à disposition⁵⁸ est irrégulière : le DGS occupe un chalet de cinq pièces d'une surface de 108 m². La redevance de 307,50 € ne représente manifestement pas 50 % de la valeur réelle locative d'un tel bien dans la commune d'Huez, contrairement à ce qu'indique l'arrêté individuel d'attribution.

Par comparaison, le DST occupe un appartement de 86 m² à titre gratuit (par nécessité absolue de service), valorisé en avantage en nature à hauteur de 1 180 € par mois, soit 13,72 € par mètre carré. Par application d'un coût locatif par mètre carré similaire, la valeur locative du logement du DGS s'élèverait à 1 481 €, soit une redevance d'occupation précaire avec astreinte de 740 €.

La DGA et la responsable de la police municipale occupent des logements comparables (même surface, typologie et même résidence) pour un prix identique.

Par application d'un prix au mètre carré similaire à celui qui a conduit à la valorisation du logement du DST (13,72 €/m²), le montant de la location nue pour ces deux agents pourrait être évaluée à 1 029 €, soit une redevance d'occupation précaire avec astreinte de 514 €.

Les redevances appelées sont donc systématiquement et substantiellement inférieures à leur montant règlementaire, fixé à 50 % de la valeur locative réelle en contradiction avec les dispositions de l'article R. 2124-68 du CG3P.

⁵⁶ La jurisprudence admet la retenue des loyers et des charges locatives sur le bulletin de salaire dans les seuls cas où le logement est un accessoire du contrat de travail.

⁵⁷ La collectivité a la possibilité d'émettre des titres avec prélèvement bancaire automatique (le flux informatique du titre comporte les coordonnées bancaires du redevable et à sa prise en charge et l'ordre de prélèvement est automatiquement envoyé à la banque ; pour mettre en place ce dispositif, le redevable doit signer une autorisation de prélèvement qui est conservée par la commune. En outre, en cas d'incident de recouvrement, le comptable a l'obligation d'effectuer une compensation entre le mandat du salaire et le titre du loyer qui serait impayé.

⁵⁸ La redevance doit représenter 50 % de la valeur locative réelle des locaux occupés, article R. 2124-68 du CG3P.

4.4.1.2- Les charges locatives et les fluides

L'arrêté individuel d'attribution de logement du 24 avril 2018 libère le DGS du paiement des fluides, en vertu du principe de parité avec les avantages consentis aux hauts fonctionnaires de la fonction publique d'État⁵⁹.

L'arrêté d'attribution de logement pour la DGA fixe une redevance forfaitaire mensuelle de 3,40 €/m² incluant le loyer et les prestations annexes (eau, électricité, entretien des parties communes).

L'article R. 2124-71 du CG3P impose que le bénéficiaire d'une concession de logement pour nécessité absolue de service ou de convention précaire avec astreinte s'acquitte personnellement de toutes les charges locatives afférentes au logement qu'il occupe.

Le preneur est tenu de souscrire des contrats individuels pour ces charges ou de les rembourser à la commune pour leur montant réel et non forfaitaire comme il est pratiqué pour la redevance due par la DGA.

Enfin, la gratuité des fluides au bénéfice du DGS, invoquée en raison de la parité avec les avantages consentis aux hauts fonctionnaires de l'État, ne s'applique que dans le cadre d'une concession pour nécessité absolue de service en vertu des dispositions de l'article R. 2124-71 du CG3P. Le DGS, qui n'occupe pas un logement de fonction pour nécessité absolue de service, ne peut par conséquent bénéficier de cet avantage en nature.

Au demeurant l'éligibilité même de deux agents au bénéfice d'une convention d'occupation précaire soulève question.

4.4.1.3- L'éligibilité de la DGA à une convention d'occupation précaire

La DGA ne réalisant pas d'astreintes rémunérées, elle n'est pas éligible au dispositif de la convention d'occupation précaire avec astreinte.

4.4.1.4- L'éligibilité du DGS à une convention d'occupation précaire

Le DGS ne réalisant pas d'astreintes rémunérées, il n'est pas éligible au dispositif de la convention d'occupation précaire avec astreinte.

Si toutefois la réalisation d'astreintes était démontrée, l'attribution d'un logement pour nécessité de service ne peut se faire que si l'agent ne remplit pas les conditions ouvrant droit à la concession d'un logement par nécessité absolue de service (article R. 2124-68 du CG3P).

Or la nécessité absolue de service est présumée pour les directeurs généraux des services des communes de plus de 5 000 habitants, motif explicitement visé à l'alinéa 5 de l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990.

Attaché territorial détaché sur l'emploi fonctionnel de DGS d'une commune assimilée à celles de la strate de 20 000 à 40 000 habitants, le DGS de la commune d'Huez est éligible à ce régime concessif.

La régularisation du régime concessif du DGS (maintien de son logement dans le cadre d'une

⁵⁹ Une réponse ministérielle a effectivement précisé qu'en application du principe de parité, l'exception au principe de non gratuité des fluides réservée à quelques hauts fonctionnaires de l'État occupant certains emplois (art. 10 du décret du 9 mai 2012) pouvait bénéficier aux agents territoriaux dotés de responsabilités comparables (question écrite AN n°24134 du 16 avril 2013).

concession pour nécessité absolue de service) aurait pour corolaire une diminution du montant plafond réglementaire de l'IFSE fixé dans la délibération de 2017 du RIFSEEP applicable au cadre d'emploi qu'il occupe.

4.4.1.5- La déclaration d'avantages en nature

Les logements de fonction constituent un avantage en nature si leur mise à disposition permet à un agent de faire l'économie de frais qu'il aurait dû normalement supporter. Il en est ainsi lorsque le logement est accordé à titre gratuit ou lorsque la redevance est inférieure au forfait ou à la valeur locative.

Les prélèvements obligatoires portent sur la différence entre la redevance et, selon l'option choisie par l'employeur, le montant forfaitaire ou la valeur locative du logement.

La commune a omis de faire cette déclaration pour trois agents (la DGA, la responsable du pôle ménage/gardiennage du palais des sports et la responsable de la police municipale), ce qui constitue une irrégularité au regard des règles sociales⁶⁰ et fiscales⁶¹ en vigueur.

4.4.2- Les véhicules de fonction et de service

Une collectivité peut attribuer un véhicule de fonction à certains de ses agents lorsque ce moyen est nécessaire aux fonctions des intéressés. Ce véhicule peut notamment être attribué à un directeur général des services d'une commune de plus de 5 000 habitants. L'attribution d'un véhicule de fonction nécessite une décision préalable de l'organe délibérant de la collectivité, et peut être supprimée par une décision de cette même autorité.

La collectivité peut aussi autoriser l'utilisation de véhicule de service avec autorisation de remisage à domicile (avec des arrêtés individuels). Cette autorisation ne constitue pas un avantage en nature soumis à déclaration et cotisation sociale.

La commune d'Huez attribue individuellement trois véhicules de service avec autorisation de remisage ponctuel à domicile et un véhicule de fonction (à son directeur général des services). En avril 2021, la seule délibération relative aux modalités d'attribution des véhicules communaux est celle du 28 mars 2012. Elle est imprécise et même contradictoire puisqu'elle précise que « la fonction de directeur général des services, compte tenu des responsabilités associées et des obligations inhérentes à la fonction, justifie l'attribution d'un véhicule de fonction... » et dans le même document « autorise l'attribution d'un véhicule de service, avec remisage à domicile au directeur général des services. Ce véhicule est attribué sans accessoire (carte d'essence). Par ailleurs, un avantage en nature est déclaré sur la fiche de paie du bénéficiaire⁶².

La loi du 11 octobre 2013⁶³ (codifiée au CGCT) relative à la transparence de la vie publique dispose qu'une délibération annuelle doit être adoptée par l'organe délibérant de la commune pour mettre un véhicule à disposition de ses agents lorsque leurs fonctions le justifient (article L. 2123-18-1-1 du CGCT).

⁶⁰ L'avantage en nature entre en compte dans l'assiette des cotisations sociales.

⁶¹ Le montant de l'avantage en nature est intégré aux revenus imposables de l'agent.

⁶² L'article 3 de l'arrêté du 10 décembre 2002 relatif à l'évaluation des avantages en nature prévoit : « l'avantage en nature constitué par l'utilisation privée du véhicule est évalué, sur option de l'employeur, sur la base des dépenses réellement engagées ou sur la base d'un forfait annuel estimé en pourcentage du coût d'achat du véhicule ou du coût global annuel comprenant la location, l'entretien et l'assurance du véhicule en location ou en location avec option d'achat, toutes taxes comprises ».

⁶³ À l'article 34, codifié à l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT.

4.4.3- Conclusion sur les avantages en nature

La chambre recommandait de prendre une délibération annuelle pour encadrer l'usage des véhicules en distinguant véhicules de fonction et véhicules de service et pour réviser le dispositif relatif aux logements mis à disposition des agents.

À la suite des observations provisoires de la chambre, la commune a régularisé par une délibération du 28 juillet 2021 les conditions d'occupation des logements de fonction attribués gratuitement ou moyennant une redevance et des décisions individuelles ont décliné les principes adoptés conformément à la réglementation. Lors du même conseil municipal une délibération a attribué un véhicule de fonction au DGS.

4.5- Conclusion sur la gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines de la commune souffre de nombreuses irrégularités. Les délibérations qui encadrent le régime indemnitaire, le temps de travail des agents communaux et les avantages en nature sont sur la période contrôlée porteuses d'incohérences, d'oublis et pour certaines comportent des éléments devenus obsolètes.

À la suite des observations de la chambre, la collectivité a corrigé une partie importante des irrégularités constatées et s'est engagée à régulariser les autres.

Cet important travail de régularisation doit se poursuivre, particulièrement pour ce qui concerne la mise en œuvre du régime indemnitaire des agents et la réalisation des objectifs fixés par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, mettant fin aux régimes dérogatoires de temps de travail à compter du 1^{er} janvier 2022.

5- LES RELATIONS AVEC LA SEM SATA

5.1- Une SEM dédié au développement de la station, au service de la commune

La société d'aménagement touristique de l'Alpe-d'Huez et des Grandes-Rousses (SATA) a été créée en 1958 sous la forme d'une société anonyme par des commerçants et propriétaires privés de la commune d'Huez en rachetant toutes les remontées existantes qui étaient des propriétés individuelles.

En 1961, la commune d'Huez acquiert 15 % du capital social de la société pour devenir majoritaire en 1989, à la suite de plusieurs augmentations de capital. Elle détient actuellement 50,95 % du capital social de la société, le reste étant détenu par plusieurs établissements bancaires, dont la Caisse des dépôts et consignations (25,03 %), par des tiers, personnes physiques et morales (20,17 %) et par d'autres collectivités.

La SATA est par ailleurs le titulaire historique de la délégation de service public (DSP) pour la gestion du domaine skiable de la commune.

En 2016, la commune d'Huez a mis fin par anticipation à sa délégation de service public (DSP) déjà confiée à la SATA et a lancé une procédure de mise en concurrence pour une concession d'une durée de 20 ans. La SATA, seule candidate, a été retenue à l'issue de cette consultation.

Le contrat de délégation de service public comprend un important programme d'investissement de 95 570 000 € HT et fait de la SATA le principal aménageur de la commune, en portant l'ensemble des investissements en lien avec l'exploitation du domaine skiable.

Même si la situation financière de la SATA apparaît aujourd'hui solide, le changement de dimension de cette SEM par l'attribution de la DSP des Deux-Alpes qui double la surface financière de la société ainsi que ses effectifs, est un risque potentiel pour la commune d'Huez, principale actionnaire de la SATA, même si la commune n'est engagée qu'à hauteur de ses apports puisque la SATA est une société anonyme⁶⁴.

Les difficultés de la société entraîneraient une altération des soldes de gestion de la commune, du fait de la dépendance de cette dernière à l'activité ski et de l'importance des apports financiers qui lui sont liés (redevance d'occupation du domaine public et taxe sur les remontées mécaniques directement et recettes fiscales).

5.2- La place de la commune dans la gouvernance de la SATA

Une SEM s'organise selon la même structure juridique que celle fondée sur le droit commun des sociétés : elle est composée d'un organe de gestion – l'assemblée générale des actionnaires - et d'un organe de direction qui est un conseil d'administration pour la SATA (choix d'une organisation de type moniste⁶⁵).

5.2.1- La composition du conseil d'administration

Le code de commerce s'applique aux SEM, sauf lorsque le CGCT énonce des dérogations afin de tenir compte de la nature particulière de leur actionnariat public.

Une société anonyme est administrée par un conseil d'administration composé de trois membres au moins et dix-huit membres au maximum, en recherchant une représentation équilibrée des hommes et des femmes (article L. 255-17 du code de commerce). Les administrateurs sont nommés par l'assemblée générale constitutive ou par l'assemblée générale ordinaire (article L. 225-18 du code de commerce).

Contrairement au droit commun, le représentant de la collectivité territoriale au sein des organes de direction d'une société d'économie mixte n'est pas désigné par l'assemblée générale des actionnaires mais par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale actionnaire. Les administrateurs représentant la collectivité territoriale sont donc des élus.

Par ailleurs, l'article L. 1524-5 du CGCT détermine les règles à appliquer pour déterminer le nombre de sièges attribués aux personnes publiques actionnaires.

La première de ces règles pose le principe selon lequel chaque collectivité a droit à un siège au conseil d'administration : « *Toute collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales actionnaire a droit au moins à un représentant au conseil d'administration ou au conseil de surveillance, désigné en son sein par l'assemblée délibérante concernée.* ».

La seconde règle ajoute la notion de proportionnalité globale : le nombre de sièges dont disposent les collectivités et leurs groupements actionnaires au sein du conseil d'administration s'apprécie globalement : « *Dans une proportion au plus égale à celle du capital détenu par l'ensemble des collectivités territoriales ou de leurs groupements actionnaires par rapport au capital de la société, les statuts fixent le nombre de sièges dont ils disposent au conseil d'administration ou de surveillance, ce nombre étant éventuellement arrondi à l'unité supérieure.* ».

⁶⁴ Dans une société anonyme, la responsabilité des actionnaires à l'égard des créanciers est limitée à leurs apports respectifs.

⁶⁵ L'autre possibilité non retenue par la SATA est une organisation dite dualiste avec un directoire et un conseil de surveillance.

Une répartition est réalisée en proportion du capital détenu par chaque collectivité ou groupement.

Si le nombre de sièges disponibles au sein du conseil d'administration ne suffit pas pour permettre l'attribution d'une place à chaque collectivité ou groupement actionnaire, il est créé une assemblée spéciale, dont le représentant occupe un siège qui lui est réservé au conseil d'administration : « *Si le nombre des membres d'un conseil d'administration ou d'un conseil de surveillance prévus aux articles L. 225-17 et L. 225-69 du code de commerce ne suffit pas à assurer, en raison de leur nombre, la représentation directe des collectivités territoriales ou de leurs groupements ayant une participation réduite au capital, ils sont réunis en assemblée spéciale, un siège au moins leur étant réservé* ».

5.2.2- Une représentation dominante de la commune au conseil d'administration de la SATA

Les statuts de la SATA fixent à dix-huit le nombre de membres du conseil d'administration, dont dix sièges attribués aux collectivités territoriales et leurs regroupements et huit sièges attribués aux autres actionnaires (article 14).

La commune d'Huez détient un nombre de sièges correspondant à sa propre participation au capital (soit neuf sièges sur dix-huit).

Les autres personnes publiques (entre six et neuf entités entre 2014 et 2020) sont réunies dans une assemblée spéciale dont le représentant dispose d'un siège au conseil d'administration. Les statuts (article 28) font référence au critère qui permet la création d'une assemblée spéciale lorsque le nombre de collectivités actionnaires est trop élevé au regard du nombre de places disponibles au CA (article L. 1524-5 alinéa 3 du CGCT⁶⁶).

Cela conduit à la très forte représentation de la commune d'Huez au sein de l'instance de direction de la SEM.

5.3- Les flux financiers entre la SATA et la commune

5.3.1- La part des recettes de la commune issue de la société d'aménagement touristique (SATA)

Une part importante des recettes de gestion de la commune provient directement de l'activité de la SATA, représentant, en 2019, 20,3 % de l'ensemble de ses produits de gestion.

La commune d'Huez perçoit l'essentiel des produits générés par la SATA (83,5 % pour l'exercice 2018/2019) pour l'exploitation d'Alpe-d'Huez Grand Domaine Skiable (AHGDS) qui recouvre le territoire de plusieurs autres communes de l'Oisans.

Ces recettes sont constituées de la fiscalité directe versée par la SATA comprenant la contribution économique territoriale (CET) et les taxes foncières ainsi que la fiscalité indirecte issue de la taxe sur les remontées mécaniques.

Par ailleurs une part importante des versements de la SATA dont bénéficie la commune est issue du contrat de concession.

⁶⁶ « *Si le nombre des membres d'un conseil d'administration ou d'un conseil de surveillance prévus aux articles L. 225-17 et L. 225-69 du code de commerce ne suffit pas à assurer, en raison de leur nombre, la représentation directe des collectivités territoriales ou de leurs groupements ayant une participation réduite au capital, ils sont réunis en assemblée spéciale, un siège au moins leur étant réservé. L'assemblée spéciale désigne parmi les élus de ces collectivités ou groupements le ou les représentants communs qui siégeront au conseil d'administration ou de surveillance* »

La commune perçoit au titre de ce contrat une redevance en trois parts :

- ♦ une part fixe de 1,495 M€ HT, indexée, sans qu'elle puisse diminuer par rapport à l'année précédente, sur l'évolution du tarif du forfait six jours adulte ;
- ♦ une part variable PV1 représentative de l'attractivité des équipements existants sur le territoire d'Huez, calculée sur la base du chiffre d'affaires des remontées mécaniques, sur le territoire d'Huez, net de toutes taxes et diminués d'autres recettes par ailleurs perçues selon cette formule : Part variable = 5 % CA RM HT – HTLM – (part fixe : 1 495 000 € + location Pic-Blanc 50 000 €) ;
- ♦ une part variable PV2, relative à la commercialisation : le concessionnaire a la possibilité de proposer une offre commerciale complémentaire comportant outre la vente de forfaits de ski, certaines activités offertes par la commune : palais des sports, piscine, patinoire, parkings. Un accord ultérieur définit la ventilation des recettes entre le concessionnaire et le concédant de façon à garantir au concédant « *un minimum de recettes correspondant à la moyenne des recettes perçues par chacune de ces catégories sur les trois dernières saisons* ».

Les conditions du contrat de DSP garantissent à la commune d'Huez un retour important de la rentabilité du contrat.

**Tableau 27 : Recettes communales issues de la SATA
(exercices du 1^{er} décembre N-1 au 30 novembre N)**

En k€	2016/2017	2017/2018	2018/2019	AHGDS 2018/2019 (ensemble du domaine skiable SATA)	Part des produits générés pour Huez en 2018/2019
CET	336	675	712	806	88,3 %
Taxes foncières	291	350	473	504	93,8 %
Taxes RM	734	749	791	1 018	77,7 %
Redevances	1 545	1 588	1 617	1 988	81,3 %
Loyers	6	9	6	84	7,1 %
Divers reversements	679	715	446	446	100,0 %
Total	3 591	4 086	4 045	4 846	83,5 %

Source : SATA, retraitement CRC

Depuis 2018 (perception en 2019 après affectation des résultats par le conseil d'administration de la SATA), la commune d'Huez perçoit des dividendes au titre de ses actions de type C. Elle a ainsi reçu 270 k€ en 2020 au titre l'exercice 2019.

Tableau 28 : Dividendes perçus par Huez

Exercice clos le	Dividendes versés	Date de versement	Dividendes versés à la commune d'Huez	Part d'Huez
30/09/2014	90 k€	20/03/2015	-	0,0 %
30/09/2015	90 k€	19/03/2016	-	0,0 %
30/11/2016	90 k€	01/06/2017	-	0,0 %
30/11/2017	90 k€	12/06/2018	-	0,0 %
30/11/2018	152 k€	17/05/2019	62 k€	40,8 %
30/11/2019	428 k€	15/07/2020	270 k€	63,1 %

Source : SATA

5.3.2- La participation de la SATA à l'aménagement de la commune

Le contrat de concession conclu en 2016 comprend un important programme d'investissement de 95,57 M€ HT initialement et revu en 2019 à 103,17 M€ HT.

Un des équipements majeurs est positionné non sur les pistes, mais dans la station : il s'agit d'un transport collectif en site propre (TCSP) dit « l'Alpe Express » (estimé à 26,5 M€) : une télécabine urbaine en deux tronçons permettant de relier le centre du village au front de neige des Bergers. Le premier tronçon a été achevé en 2018 et le deuxième est en cours de réalisation.

Cet équipement majeur, destiné principalement à la clientèle du domaine skiable⁶⁷, offre un transport à haut niveau de service en milieu urbain. Il constitue pour la commune un réseau structurant qui influencera son développement foncier et urbanistique.

5.4- La distribution de forfaits d'accès aux remontées mécaniques

5.4.1- Les forfaits reçus par la commune en sa qualité d'actionnaire de la SATA

De par sa qualité d'actionnaire, la commune bénéficie d'un grand nombre de forfaits de ski remisés, qu'elle redistribue.

Selon une pratique non formalisée par les statuts de la SATA, la détention d'actions ouvre droit à l'obtention de forfaits annuels AHGDS pour 20 % du tarif public (204,50 € TTC au lieu de 1 022 € TTC en tarification grand public).

Ces tarifications préférentielles ne sont pas prévues dans les statuts de la SATA, ni dans le contrat de concession. Elles ne sont pas approuvées par le conseil municipal lors de chaque approbation de la grille tarifaire.

La commune détenait, en 2019, 123 400 actions transformables en forfaits sur la base de 60 actions pour un forfait adulte et 45 actions pour un forfait enfant.

Un courrier est adressé annuellement par la commune à chaque bénéficiaire potentiel d'un forfait annuel remisé, les personnes étant libres de les retirer ou pas, directement aux caisses de la SATA et sur présentation du courrier de la mairie, en s'acquittant du forfait à prix remisé.

La commune n'a ensuite aucun retour sur le nombre de forfaits effectivement retirés auprès de la SATA.

Aucune délibération ne définit les bénéficiaires de cette distribution. Toutefois, il a été indiqué que sont concernées les catégories suivantes :

- ♦ conjoints et enfants du personnel municipal et de l'office du tourisme de l'Alpe-d'Huez,
- ♦ « *membres du CCAS* » (pour les forfaits « senior » et « grand senior » sans précision sur ce que recouvre la notion de membre du CCAS, probablement les personnes âgées résidentes permanentes de la commune),
- ♦ enfants scolarisés dans les écoles primaires du territoire de la communauté de communes de l'Oisans (hors cadre scolaire ; forfait destiné à une utilisation dans le cadre familial).

En outre, la commune a pris en charge la totalité du coût du forfait pour dix personnes pour un montant de 203,50 € par forfait soit 2 031 € pour la saison 2019-2020.

⁶⁷ Le TCSP ne fonctionnera que pendant les périodes d'ouverture des remontées mécaniques.

Une convention définissant les personnes éligibles à ces forfaits remisés devrait être approuvée par le conseil municipal d'Huez ; par ailleurs, s'agissant d'une convention réglementée au sens de l'article L. 225-38 du code de commerce⁶⁸, elle devrait figurer au rapport spécial du commissaire au compte de la SATA.

D'après les éléments transmis par la SATA (présentés à la commune dans le cadre de l'instruction), 526 forfaits ont été distribués : 202 forfaits adultes annuels, 262 forfaits enfants annuels, 32 forfaits senior annuels, 29 forfaits grand senior annuels et un forfait alpin hiver, représentant pour la SATA un chiffre d'affaires de 85 130 €. Le détail nominatif des personnes éligibles au sein de chaque catégorie n'a pas été produit par la commune.

5.4.2- Les forfaits gratuits reçus en sa qualité de commune concédante

La commune dispose d'une convention, non datée, non signée et non validée par le conseil municipal, qui prévoit l'octroi par la SATA à la commune de 31 forfaits annuels « à destination des invités de la commune » et 500 forfaits journées (dont 300 utilisables en séjour).

La commune indique que ces forfaits ont été utilisés pour « l'accueil de personnalités (qui viennent par exemple faire du benchmarking à l'Alpe-d'Huez), de sociétés associées aux réflexions de développement de la station, aux institutions qui nous sollicitent (direction départementale de la protection des populations par exemple pour les contrôles hygiène des restaurants d'altitude). ». Il n'a toutefois pas été possible d'identifier les personnes qui ont effectivement bénéficié de ces gratuits.

Cette convention devrait être approuvée par le conseil municipal d'Huez et un rapport sur les bénéficiaires et le motif de leur intervention devrait lui être présenté en fin de saison. Par ailleurs, s'agissant d'une convention réglementée au sens de l'article L. 225-38 du code de commerce⁶⁹ elle devrait figurer au rapport spécial du commissaire aux comptes, dans le cadre de la présentation des comptes de la société délégataire, ce qui n'est pas le cas.

5.4.3- L'irrégularité par essence de la distribution des forfaits gratuits ou remisés

La fixation des tarifs du service public des remontées mécaniques appartient aux autorités délégantes – les communes –, sur proposition de l'exploitant – la SATA. Ces tarifs sont encadrés par des règles essentielles établies par la jurisprudence : transparence et égalité de traitement des usagers.

Une discrimination tarifaire entre usagers d'un service public ne porte pas atteinte au principe d'égalité entre les usagers si au moins une des conditions posées par la jurisprudence est remplie⁷⁰ :

- ♦ la discrimination est la conséquence nécessaire d'une loi ;
- ♦ il existe entre les usagers de différences de situations appréciables ;
- ♦ il s'agit d'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ou de l'ouvrage.

⁶⁸ Les accords conclus avec des personnes qui sont par ailleurs actionnaires d'une société, par exemple entre la commune d'Huez et la SATA (même signataire). À ce titre, elles sont visées par la procédure de contrôle dite des « conventions réglementées », prévue à l'article L. 225-38 du code de commerce⁶⁸. Elles sont soumises à autorisation du conseil d'administration et doivent être motivée en justifiant de l'intérêt de la convention pour la société.

⁶⁹ Sont des conventions réglementées, les accords conclus avec des personnes qui sont par ailleurs actionnaires d'une société, par exemple entre la commune d'Huez et la SATA (même signataire). À ce titre, elles sont visées par la procédure de contrôle dite des « conventions réglementées », prévue à l'article L. 225-38 du code de commerce⁶⁹. Elles sont soumises à autorisation du conseil d'administration et doivent être motivée en justifiant de l'intérêt de la convention pour la société.

⁷⁰ CE sect., 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques*, n° 88032.

Dans le cadre d'un service en gestion déléguée, ces avantages tarifaires et gratuités doivent en outre faire l'objet des mesures suivantes :

- ♦ les contrats de concession doivent mentionner explicitement la nature et l'étendue de ces avantages et gratuités ;
- ♦ elles doivent être retracées dans les comptes du concessionnaire.

Il a été jugé que l'instauration de tarifs préférentiels d'accès aux remontées mécaniques au profit des résidents d'une commune revêtait un caractère discriminatoire, portant atteinte au principe d'égalité entre les usagers du service public⁷¹.

La Cour de justice des communautés européennes (CJCE)⁷² a condamné l'État italien pour avoir maintenu un avantage tarifaire discriminatoire favorable aux résidents de la commune âgés de plus de 60 ans pour l'accès à certains monuments publics communaux.

Par conséquent, au regard de la jurisprudence, la délivrance par la commune d'Huez de forfaits fortement remisés à des personnes en leur seule qualité d'employé municipal, de conjoint ou enfant d'un employé municipal, ainsi qu'à des personnes en raison de leur lieu de résidence (membres du CCAS d'Huez, enfants des écoles de la communauté de communes de l'Oisans) est irrégulière.

De même, la délivrance de forfaits « honorifiques » à des personnes en raison de leurs fonctions administratives (directeur du SDIS), politiques (ancien maire) ou culturelles (curé), sont irrégulières car étrangères aux nécessités du service public ou à un éventuel rôle de promotion commerciale.

Pour certains d'entre eux, cet avantage les place dans une situation de potentiel conflit d'intérêts.

Enfin, ni le contrat de concession, ni les statuts de la SATA ne prévoient la distribution de forfaits remisés aux actionnaires, ce qui constitue une irrégularité supplémentaire.

Du point de vue du délégataire, la vente de forfaits remisés aux usagers qui ont la qualité d'actionnaires s'assimile comptablement et fiscalement à une distribution de dividendes en nature.

Seuls les cas où la remise d'un forfait gratuit ou fortement remisé est directement liée à l'exploitation du service ou à la promotion touristique du domaine skiable sont par conséquent réguliers.

À cet effet, la distinction doit être faite selon que les gratuités ou les réductions sont consenties :

- ♦ dans le cadre d'une opération d'animation touristique ou de promotion commerciale du domaine skiable : la régularité est possible dans le respect des contrats de concession et sous le contrôle des autorités délégantes ;
- ♦ dans l'exercice de fonctions professionnelles ou électives nécessaires⁷³ au service (entretien et fonctionnement des remontées mécaniques, sécurité et secours, entraînements sportifs militaires) ; la gratuité est possible dans le respect des contrats de concession et sous le contrôle des autorités délégantes.
- ♦ dans le cadre de la vie privée et des loisirs ; les gratuités et les réductions sont irrégulières.

⁷¹ CAA de Lyon, 13 avril 2000, N° 96LY02472 (Saint-Sorlin-d'Arves).

⁷² CJCE, 16 janvier 2003, Commission c/ République Italienne, aff. C – 388 / 01.

⁷³ À l'inverse, les acteurs économiques indépendant qui ont besoin d'utiliser le service des remontées mécaniques pour exercer leur activité ne doivent pas bénéficier de tarifs privilégiés. L'octroi de gratuités ou de réductions serait constitutive d'une aide économique à leur égard.

Une observation semblable avait été exposée dans le précédent rapport de la chambre.

6- LE FESTIVAL TOMORROWLAND WINTER

La commune d'Huez (avec la SATA) s'est portée candidate pour accueillir l'édition hivernale du plus important festival de musique électronique d'Europe, Tomorrowland Winter Winter.

Réunissant plus de 400 000 personnes à Boom en Belgique depuis 2003, le festival Tomorrowland Winter programme des disc jockeys de renommée internationale, jouant principalement de l'EDM (*electronic dance music*), courant le plus populaire de la musique électronique.

En 2016, la société organisatrice, TL international BVBA, société de droit privé belge, lance une forme d'appel à projets, à destination des stations de ski, afin d'y produire les cinq premières éditions de la version hivernale du festival d'été belge.

Le cahier des charges joint à la consultation prévoit que les candidats s'engagent à réaliser des aménagements spécifiques et à garantir des capacités d'hébergement minimum pour accueillir les festivaliers⁷⁴.

La station et le domaine skiable de l'Alpe-d'Huez sont choisis par l'organisateur. Un « accord de partenariat » arrêtant les termes de la collaboration est signé en mars 2018 par trois parties :

- ♦ la commune d'Huez (désignée comme « *l'une des principales communes de l'AHGDS* » et agissant « *en représentant des autres communes concernées* »), représentée par son maire, autorisé postérieurement par délibération du conseil municipal du 12 mars 2018 ;
- ♦ la SATA ;
- ♦ la société TL International BVBA.

Cet accord de partenariat⁷⁵ détermine les modalités financières et techniques d'organisation du festival.

Au-delà de l'animation de la station, l'accueil de ce festival hors norme vise à promouvoir la station auprès d'une clientèle jeune et internationale pour dynamiser à terme sa fréquentation.

6.1.1- Les dispositions contractuelles

Le contrat contient une clause de « *non-concurrence et exclusivité* » (article 10) qui prévoit que la SATA garantisse que les visiteurs n'auront la possibilité d'acheter un forfait de ski que couplé au billet d'entrée au festival, pendant sa durée et à partir de la veille⁷⁶. Le non-respect de cette clause entraîne le paiement par la SATA à l'organisateur de dommages et intérêts conséquents, fixés contractuellement à 1 M€⁷⁷.

⁷⁴ La commune n'a pas pu produire ce cahier des charges.

⁷⁵ Cet accord est sans rapport avec les marchés de partenariat au sens des dispositions de l'article L. 1112-1 du code de la commande publique.

⁷⁶ Quatre jours pour la première édition, durée extensible à six jours pour les éditions suivantes.

⁷⁷ Cette clause, dite « clause pénale » est régie par les dispositions de l'article L. 1231-5 du code civil. Elle permet aux parties de prévoir contractuellement le montant des indemnités versées en cas d'inexécution d'une obligation prévue au contrat. Néanmoins, le juge peut, même d'office, modérer ou augmenter la pénalité ainsi convenue si elle est manifestement excessive ou dérisoire.

La commune d'Huez, la SATA et l'office du tourisme s'engagent collectivement à réaliser en vue du festival des travaux d'aménagement paysager de deux sites : la création d'un « lac du front des neiges » (4.3.3) et celle d'un nouveau site sur le terrain du golf (4.3.4) selon des plans fournis par l'architecte de l'organisateur (à partir de la deuxième édition).

Une série de biens et services sont prévus au bénéfice de l'organisateur (bâtiments, nettoyage des sites, services de navettes, hébergements, prestations de *catering* pour les organisateurs) dans l'annexe XI *frais engagés* (rédigée en anglais) pour une valeur de 750 k€ par édition.

Les parties françaises s'engagent sur la disponibilité de 26 000 lits « actifs et disponibles » sur les communes d'Huez, Vaujany, Oz-en-Oisans, Auris, La Garde et Bourg-d'Oisans pendant la durée du festival (article 4.5.1 et annexe X).

La commercialisation des forfaits de ski (couplés aux billets d'entrée au festival) pour la période est déléguée à l'organisateur du festival. Un accord ultérieur conclu avec la SATA et la SPL d'Oz-Vaujany⁷⁸ fixe à 40 % du prix public le prix facturé par la SATA à l'organisateur pour chaque forfait de ski édité dans le cadre du festival.

Enfin, la commune d'Huez et la SATA s'engagent solidairement à verser une subvention de 1 M€ à l'organisateur, dont la moitié est versée au mois d'août précédent l'édition.

6.1.2- Les conséquences de la crise sanitaire

La première édition, en mars 2019, a accueilli 25 000 personnes, hébergées sur l'ensemble des stations membres du domaine skiable AHGDS.

Cinq scènes aux décors spectaculaires ont été installées sur le domaine skiable, dont une scène principale en bas des pistes à Huez et une scène installée au point sommital de la station à l'arrivée du téléphérique du Pic-Blanc sur le territoire de la commune d'Oz-en-Oisans (non signataire de la convention).

La seconde édition, programmée du 14 au 21 mars 2020, n'a pas eu lieu. Les prémices de la crise sanitaire ont conduit à l'annulation de la manifestation par le préfet de l'Isère, dix jours avant son ouverture en mars 2020⁷⁹.

Un « avenant pour l'édition du festival 2020 », signé le 10 mars 2020 pour régler les conséquences de l'annulation, prévoit que l'organisateur rembourse l'intégralité des billets vendus, sans que la SATA ne lui refacture les forfaits. Le montant de la subvention à l'organisateur est ramené de 1 M€ à 900 k€.

Fin mars 2020⁸⁰, la commune et la SATA ont souhaité résilier le contrat conclu avec la société TL Winter pour l'avenir, en raison de l'impossibilité de replanifier le festival et considérant que « ces circonstances ont mis à jour les difficultés d'exécution du contrat de partenariat du 7 mars 2018 ».

⁷⁸ Une partie du prix des forfaits dont le client final est logé dans les communes d'Oz-en-Oisans et de Vaujany pendant la semaine de festival est reversé à la SPL.

⁷⁹ Les motifs de l'annulation préfectorale, alors que le confinement n'avait pas encore été déclaré en France, étaient les suivants : « (...) ce festival devait réunir entre 15 000 et 20 000 personnes, dans la station de l'Alpe-d'Huez. Ces personnes sont, pour certaines d'entre elles, en provenance de plus de 100 pays, dont plusieurs considérés comme des foyers d'infection (Chine, Japon, Italie). Par ailleurs, la proximité des installations (scènes, tentes) dans lesquelles les festivaliers auraient été accueillis de manière prolongée ne permet pas de prévenir une éventuelle contamination en cas de présence d'une personne porteuse du virus. »

⁸⁰ Par courrier de la commune et de la SATA (sous la double signature de M. Noyrey en tant que maire et président de la SEM), avec accusé de réception du 30 mars 2020.

En réponse, l'organisateur a contesté dans un courrier du 2 avril 2020⁸¹ la demande de résiliation pour cause d'illégalité et a indiqué son intention d'activer les clauses contractuelles prévoyant le versement de dommages et intérêts à hauteur de 1 M€, ce qui a conduit au retrait de la demande de résiliation de l'accord initial.

Le protocole d'accord du 19 juin 2020 organise les conditions d'organisation des prochaines éditions dans un contexte de crise sanitaire encore en cours.

Il supprime certains engagements (l'aménagement du site sur le terrain du golf est annulé) et le montant de la subvention annuelle est portée à 975 000 € pour la seconde édition du festival et 925 000 € pour les éditions suivantes.

Il prévoit la possibilité pour l'organisateur d'annuler la deuxième édition du festival sans pénalités ou conditions jusqu'au 15 septembre 2020.

La liste des prestations dues (« frais engagés ») à l'organisateur est précisée (page 6 du protocole). Le montant de 750 k€ prévu dans l'accord de partenariat initial n'y est plus mentionné. En revanche, la liste est fournie en français et des annexes nombreuses et détaillées précisent les prestations. Sont comprises notamment les prestations suivantes :

- ♦ la mise à disposition de deux appartements ou chalets de 8/10 personnes, dont un à l'année (Huez et office du tourisme) ;
- ♦ la restauration collective type « catering » pendant le montage, le festival et le démontage : 12 000 repas et 3 500 petits déjeuners (Huez) ;
- ♦ la mise à disposition d'une équipe de deux salariés permanents à temps plein et 100 % dédiés au festival pour un budget maximum de 106 000 € (SATA) ;
- ♦ la mise à disposition d'un espace logistique de 4 650 m² (Huez).

Il est acté que l'annulation du festival 2021 à l'initiative de l'organisateur entraînerait l'annulation du paiement de la subvention. En revanche, les frais engagés resteraient dus et ne donnerait pas lieu à remboursement aux parties françaises.

Aucune disposition ne fixe les conséquences d'une annulation à l'initiative des parties françaises ou des autorités publiques.

L'édition 2021 du festival a été annulée à l'initiative de l'organisateur en octobre 2020.

6.1.3- Le bilan financier de l'opération

La SATA a produit un bilan des retombées médiatiques de la première édition, qui met en avant l'audience dont la station a bénéficié auprès de la clientèle internationale grâce à la visibilité de la manifestation dans les médias et sur les réseaux sociaux. Un contrat de commercialisation de forfaits de 200 k€ a été conclu en marge du festival avec un tour opérateur israélien.

Un bilan financier consolidé des dépenses prises en charge par chacune des trois entités n'a pas pu être produit. Toutefois, les éléments suivants permettent une première estimation :

Vente des forfaits à l'organisateur :

La SATA a vendu les forfaits de ski utilisés par les festivaliers à un prix réduit de 60 % par rapport au tarif public. Une comparaison avec le chiffre d'affaires des remontées mécaniques réalisé durant la même semaine sur les deux années précédentes indique que le chiffre d'affaires est en baisse de 577 k€. La semaine du festival est appelée à glisser

⁸¹ Cité dans le protocole d'accord qui a suivi.

progressivement vers la dernière semaine de mars, durant laquelle le chiffre d'affaires est moins élevé (autour de 1,4 M€). L'objectif est d'atteindre une situation à l'équilibre à compter de la 3^{ème} édition du festival.

Tableau 29 : Baisse du chiffre d'affaires des remontées mécaniques en 2019

Chiffre d'affaires en € semaine Tomorrowland Winter (TML)	
Hiver 2019 (TML)	1 383 379,3
Hiver 2018 (sans TML)	1 960 423,7
Hiver 2017 (sans TML)	1 961 312,9
Moyenne hiver 2017 et 2018	1 960 868,3
Manque à gagner théorique 2019	577 489,0

Source : CRC, d'après les données du service commercial de la SATA

Subventions :

Les subventions ont été versées à l'organisateur par la commune, la SATA et l'office du tourisme selon la répartition présentée dans le tableau ci-dessous. L'annulation de l'édition 2021, à l'initiative de l'organisateur, a conduit à l'annulation du versement de la subvention. La commune d'Huez a perçu une aide de la région Auvergne-Rhône-Alpes de 400 k€, non remise en cause par l'annulation de l'édition 2020.

Tableau 30 : Répartition de la subvention globale versée pour le festival « Tomorrowland Winter »

En €	2 019	2020 - annulée	2021 - annulée
Subvention commune d'Huez	575 000	425 000	-
<i>Dont aide région Auvergne-Rhône-Alpes</i>	<i>200 000</i>	<i>200 000</i>	-
Subvention office de tourisme	150 000	150 000	-
Subvention SATA	275 000	325 000	-
Total versé (aides publiques)	1 000 000	900 000	-

Source : CRC à partir données SATA et commune d'Huez

Frais annexes :

Les parties n'ont pas établi de bilan financier global des frais annexes visés dans le contrat (plafonnés à 750 k€) et répartis entre la commune, la SATA et l'office du tourisme. La commune a réalisé une synthèse des coûts de ces prestations annexes (par mise à disposition de son personnel ou dépenses prises en charge, hors valorisation de l'occupation du domaine public). À ce titre, elle déclare 353 k€ de charges annexes pour l'édition 2019. Certaines dépenses ont été omises dans ce calcul, dont la prise en compte porte le coût des prestations annexes, pour la seule commune d'Huez, à 461 k€ (dont 67 k€ pour le paiement à TML, de « travaux structurels » sur la commune, en prévision des éditions suivantes) :

Tableau 31 : Coût des prestations annexes prises en charge par la commune d'Huez en 2019

Objet de la prestation prise en charge	Dépense réelle OU valorisation tps de travail	Montant TTC
Catering + logements + locations tentes + fluides	dépense réelle	185 760 €
Travaux structurels (<i>en vue de l'édition 2020</i>)	dépense réelle	67 000 €
Chef de projet TML	dépense réelle	52 800 €
Personnel mis à disposition (nettoyage avant/après)	dépense réelle	49 389 €
Indemnisation gendarmerie	dépense réelle	35 228 €
Remise en état terrain de football	dépense réelle	18 290 €
Remise en état skatepark	dépense réelle	16 277 €
Personnel mis à disposition pendant le festival	valorisation	14 167 €
Location voitures	dépense réelle	10 442 €
Dépose et repose filet et grillage accès terrain	dépense réelle	6 720 €
Remise en état surfaces engazonnées	dépense réelle	5 780 €
Total		461 853 €

Source : Synthèse commune et grand livre comptable du budget annexe « patrimoine municipal à vocation touristique et évènementiel », compte 611.

Le coût global pour la commune (hors subvention de la région), la SATA et l'office du tourisme a été estimé à 2,3 M€ pour l'année 2019 et 850 k€ pour l'édition annulée en 2020. Pour la seule commune d'Huez, le coût a été de 1,03 M€ en 2019 et de 425 k€ en 2020. Après prise en compte de la subvention de la région Auvergne-Rhône-Alpes, versée en dépit de l'annulation du festival, le coût net de l'accueil de ce festival en 2019 et 2020 s'établit à 1,06 M€ pour la commune.

Tableau 32 : Estimation du coût financier global du festival

	2019	2020	Total
Subvention	1 000 000 €	900 000 €	
Perte sur chiffres d'affaires remontées mécaniques	577 000 €	<i>non évaluée</i>	
Frais annexes	750 000 €	<i>non évaluée</i>	
Travaux réalisés (lac de neige)	<i>non évalué</i>	<i>non évaluée</i>	
Total	2 327 000 €	900 000 €	3 227 000 €

Source : CRC, d'après les données fournies par la SATA et la commune d'Huez.

Ces estimations ne tiennent pas compte de l'ensemble des dépenses non valorisées contractuellement, telles que l'occupation du domaine public des communes concernées (Huez et Oz-en-Oisans principalement). De plus, une partie des frais annexes (« *frais engagés* ») a été maintenue en 2020 (toute la mise en place du festival ayant été déjà réalisée) et même en 2021 (la mise à disposition d'un logement à l'année n'ayant notamment pas été suspendue). Enfin, le montant des travaux d'aménagement des sites (lac de neige, parking des Bergers) n'a pas été évalué par la commune.

6.1.4- Les autres observations concernant le contrat

La commune d'Huez et la SATA ont pris des engagements financiers et techniques conséquents pour accueillir le festival Tomorrowland Winter.

6.1.4.1- Les clauses déséquilibrées de l'accord de partenariat

L'accord de partenariat crée à l'égard de la SATA et de la commune des obligations assorties de pénalités conséquentes en cas d'inexécution (1 M€), qui n'ont pas d'équivalent du point de vue de l'organisateur, puisque ses obligations propres ne sont pas assorties des mêmes contraintes. Ces pénalités les ont dissuadées de sortir de la relation contractuelle lorsque les

circonstances exceptionnelles d'une crise sanitaire mondiale se sont réalisées, alors qu'elles en avaient manifesté la volonté.

De plus, le contrat contient une clause de confidentialité (article 13) difficilement compatible avec les règles de transparence et d'accès aux documents administratifs.

En effet, signé par le maire sur autorisation du conseil municipal, qui approuve ses caractéristiques essentielles, l'accord de partenariat constitue un document administratif entrant dans le champ d'application du livre III du code des relations entre le public et l'administration. L'accord est par conséquent communicable sous réserve que cette communication ne mette pas en cause la protection de la vie privée ou le secret en matière industrielle et commerciale protégés par l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration⁸². La chambre estime qu'aucun élément relevant de ces catégories ne serait dévoilé par la communication du document.

6.1.4.2- *L'occupation excessive et sans fondement du domaine public*

Les conditions administratives de l'occupation du domaine public de plusieurs communes n'ont pas été correctement remplies. L'occupation du domaine public nécessite une autorisation administrative de la part des maires des communes concernées, conformément à l'article L. 2122-1 du CGCT : « *Nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 ou l'utiliser dans des limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous.* ».

Les « lettres d'intention » des représentants des communes de Vaujany, Oz-en-Oisans, Auris-en-Oisans, Villard-Reclus, La-Garde-en-Oisans et Freney-d'Oisans, ainsi que les délibérations de leurs conseils municipaux, visés à l'article 4.1.3, sont absentes de l'annexe XIII de l'accord initial.

Comme indiqué ci-avant, pendant la durée du festival, l'accès à la totalité du site composé du domaine skiable AHGDS et d'une partie de la commune de Bourg d'Oisans⁸³ est interdit à toute personne qui ne disposerait pas d'un pass pour le festival (le pass comprenant le billet d'entrée au festival, le forfait de ski, et le cas échéant, des prestations annexes d'hébergement et de restauration⁸⁴).

Les engagements pris par la commune d'Huez, pour ce qui la concerne mais aussi pour d'autres communes, sont les suivants, selon l'article 4.4 de l'accord :

4.4.1 Les parties conviennent, pour des raisons de mobilité et de sécurité, de l'application d'un filtrage au pied de la montagne au Bourg-d'Oisans (la route d'Huez) aux fins de garantir que seuls les habitants du site (avec preuve de domiciliation sur le Site), les détenteurs d'un billet d'entrée valide au Festival (...), les travailleurs sur le Site, les propriétaires sur le Site, les propriétaires de commerces sur le Site et tous les employés de la fonction publique (policiers, pompiers, ambulanciers, docteurs, etc...) puissent avoir accès au lieu du Festival, de la Montagne et au Site.

4.4.2 Les principales parties prenantes doivent fournir toute l'assistance nécessaire afin de garantir qu'un tel filtrage est effectué par des personnes autorisées (gendarmerie ou autre) pendant les jours de festival et ce 24h/24. »

⁸² Ce secret comporte trois catégories : le secret des procédés ; le secret des informations économiques et financières, le secret des stratégies commerciales.

⁸³ L'annexe XI de l'accord définit le « Site » du festival comme le territoire de toutes les communes supports du domaine skiable, en y ajoutant la commune de Bourg-d'Oisans (« *au départ de la route vers l'Alpe-d'Huez* »).

⁸⁴ Le pass de sept jours avec hébergement a été commercialisé pour l'édition 2019 au tarif de 825 €.

Les engagements pris en matière de restrictions à la liberté de circulation et d'accès au territoire des communes sont d'une ampleur telle (périmètre et durée) qu'ils pourraient être considérés comme excessifs par une juridiction administrative qui en serait saisie. La SATA a néanmoins indiqué que l'accès n'avait pas été strictement contrôlé lors de l'édition 2019. Ces dispositions contractuelles demeurent toutefois applicables pour les éditions suivantes et ainsi contestables.

La commune d'Huez a indiqué en réponse aux observations provisoires de la chambre que « *les parties au contrat travaillaient d'ores et déjà sur un avenant pour faire disparaître ces engagements sans objet* ».

6.1.4.3- *La négociation défavorable des conditions d'annulation de l'édition 2020*

Alors que le festival a été annulé et la majeure partie des frais annexes déjà engagés, la commune et la SATA ont versé 90 % de la subvention initiale.

En l'absence de dispositions contractuelles suffisamment précises dans l'accord initial sur les conséquences de l'annulation du festival dans un contexte de pandémie mondiale, les parties sont convenues d'un avenant à l'accord initial.

6.1.4.4- *Conclusion*

La commune et la SATA sont engagées dans un dispositif contractuel mettant à leur charge des obligations conséquentes, incluant des clauses abusives, dont elles ne pourraient que coûteusement s'affranchir.

La commune aurait dû faire l'analyse préalable de la nature des besoins et de la forme juridique adéquate en s'interrogeant pour déterminer si le financement d'un festival de musique électronique l'engageait dans une procédure de marché public⁸⁵, une aide économique⁸⁶, ou encore une prestation culturelle subventionnée telle que définie par la jurisprudence du Conseil d'État⁸⁷.

Les contraintes d'occupation du domaine public sont excessives et juridiquement contestables. Leur régularité peut être mise en cause ne serait-ce que par l'absence de délibérations concordantes des conseils municipaux des communes concernées.

La commune a indiqué travailler à un avenant supprimant ces contraintes d'occupation du domaine public.

⁸⁵ En dépit de son audience internationale, le festival Tomorrowland Winter ne présente pas de caractère exclusif (brevet, exclusivité légale), qui justifierait son exclusion des dispositions du code des marchés publics.

⁸⁶ La qualification d'aide économique implique la compatibilité de l'aide avec la réglementation européenne.

⁸⁷ Conseil d'État, 6 avril 2007, n° 284736, *Commune d'Aix-en-Provence*.

7- ANNEXES

7.1- ANNEXE 1 : Financement du besoin de financement

Tableau 33 : Financement du besoin de financement de 2014 à 2019

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
CAF nette ou disponible (C)	- 1 307	163	- 4 537	- 2 091	15	854	- 6 903
TLE et taxe d'aménagement	69	50	135	103	1 760	2 667	4 784
+ Fonds de compensation de la TVA	851	490	593	255	330	177	2 697
+ Subventions d'investissement reçues	114	110	70	164	53	29	541
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes)	0	0	0	60	0	0	60
+ Produits de cession	0	1 115	18 309	1 817	19 093	5	40 338
+ Autres recettes	0	0	0	- 1 901	0	0	- 1 901
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1 035	1 765	19 107	499	21 235	2 878	46 520
Financement propre disponible (C+D)	- 272	1 928	14 570	- 1 592	21 250	3 733	39 617
- Dépenses d'équipement (y compris régie)	4 046	1 803	2 740	0	1 694	1 894	12 177
- Subventions d'équipement	0	0	302	470	448	463	1 682
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	272	9 500	0	0	9 772
- Participations et inv. financiers nets	0	0	- 3 529	- 43	12 199	142	8 770
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	1	- 1	- 1	8	0	8
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 4 318	124	14 786	- 11 518	6 902	1 233	7 209
Nouveaux emprunts de l'année	4 500	1 800	0	150	0	0	6 451
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	182	1 924	14 786	- 11 368	6 902	1 234	13 660

Source : CRC à partir des comptes de gestion

7.2- ANNEXE 2 : Incidences de la crise sanitaire sur les inscriptions budgétaires 2021**Tableau 34 : Incidences de la crise sanitaire sur les inscriptions budgétaires 2021**

En k€	CA 2017	CA 2018	CA 2019	CA 2020	BP 2021
Taxe de séjour et taxe de séjour forfaitaire	937	927	1 084	1 056	200
Taxe communale sur les entreprises exploitant des engins de remontée mécanique	868	1 204	1 739	1 181	200
Taxes foncières (TFB, TFNB), taxe d'habitation, taxe de balayage	11 243	11 759	12 504	12 676	11 491
Cotisation foncière des entreprises	305	336	349	428	346
Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau	62	65	60	56	45
Taxe sur les surfaces commerciales	13	11	9	9	8
Taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou de la taxe de publicité foncière	522	632	674	636	300
Redevances et recettes d'utilisation du domaine	185	254	236	164	53
TOTAL Budget principal	14 135	15 188	16 656	16 206	12 643
Ventes de produits résiduels	291	439	412	213	121
Prestations de services	724	709	798	666	209
Revenus des immeubles non affectés à des activités professionnels	55	37	42	85	5
TOTAL Budget annexe	1 071	1 185	1 252	964	335
Redevance Suez			260		80
TOTAL Budget eau	239	202	260	186	80
TOTAL	15 445	16 576	18 168	17 356	13 058

Source : commune d'Huez



Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site :
<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes>

Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle
CS 23624
69503 LYON Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr