

RAPPORT DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

Intervention de **Magali CONESA**,
Conseillère municipale - Groupe "Grasse à tous, Ensemble et Autrement"

Vous n'en serez pas surpris, je vais intervenir plus particulièrement sur la partie financière de ce rapport.

Dans ce Rapport d'observations qui couvre les exercices 2015 à 2020, la Chambre Régionale des Comptes dresse un bilan très nuancé de la situation financière de la ville de Grasse.

En effet, si elle prend acte des améliorations effectives réalisées en matière de désendettement, elle pointe aussi la fragilité de la situation financière de la commune.

La commune de Grasse est entrée dans le réseau d'alerte en 2004 pour en sortir en 2019, en raison d'une amélioration de sa situation financière entre 2015 et 2019.

Une maîtrise des charges et un désendettement progressif ont conduit à la **restauration de la Capacité d'Autofinancement de la commune jusqu'en 2019.**

Cependant, dès 2020, on constate un affaissement des ressources d'exploitation malgré une augmentation régulière des ressources fiscales, et même si les charges ont été contenues, **la Capacité d'Autofinancement s'est à nouveau détériorée.**

Grasse reste donc une ville très endettée avec des marges de manœuvre très limitées.

La Chambre Régionale des Comptes préconise ainsi d'améliorer significativement les performances de gestion de la commune.

Nous verrons quelles sont ses recommandations.

Au fil de la lecture de ce Rapport, il est intéressant d'observer que **les constatations des magistrats financiers confirment l'ensemble des analyses financières successives de notre groupe d'élus..**

Les conclusions de la CRC corroborent bien souvent celles que nous avons faites lors de l'étude des budgets primitifs ou des débats d'orientation budgétaires.

Le chapitre 2 de ce rapport est consacré à l'information budgétaire et à la fiabilité des comptes.

On y relève des points très intéressants.

Dans ce paragraphe, les magistrats mentionnent **la transmission de documents budgétaires non exhaustifs**.

En effet, **des annexes, pourtant importantes, ne sont pas fournies**, par exemple :

- la liste des organismes dans lesquels la commune détient du capital,
- la liste des subventions qui représentent plus de 50% des produits des organismes subventionnés,
- la présentation des flux financiers réciproques avec l'intercommunalité,
- le détail des immobilisations créées en régie, ou encore,
- l'état du personnel non titulaire...

D'autre part, les documents budgétaires ne comportent **pas de suivi précis des principales opérations d'équipements en cours**.

Le financement de certains projets d'ampleur réalisés sur plusieurs exercices successifs ne peut donc pas être suivi d'exercice en exercice et être facilement appréhendé.

C'est ici un point que nous avons plusieurs fois soulevé, **il serait judicieux, en effet, d'avoir un état précis du financement des grands projets d'équipement année après année, car force est de constater qu'il est bien difficile d'obtenir in fine le coût exact d'une opération**.

En outre, la Chambre relève que le fléchage de crédits vers **la rénovation du Centre ancien doit faire l'objet d'un état annexé au budget retraçant les recettes et dépenses correspondant aux engagements pris dans le cadre de ces contrats**.

Ledit fléchage doit faire figurer l'ensemble des actions conduites et les moyens apportés par tous les acteurs, Département, Région, Etat-Politique de la Ville.

Autant de documents qui concourent à une **vision plus exacte** de la situation financière de la commune.

D'une manière générale, l'attention **du conseil municipal et de la municipalité** est appelée sur la nécessité d'une meilleure connaissance et d'un suivi comptable régulier de son patrimoine immobilisé.

Rappelons à ce titre que **nous n'avons jamais obtenu, malgré nos demandes, un inventaire précis du patrimoine grassois**.

En 2018, nous disions lors du Débat d'Orientation Budgétaire :

« Nous n'avons aucun programme établi à court et moyen terme, aucune évaluation de notre patrimoine qui permette de se prononcer en toute connaissance de cause sur une politique de gestion du patrimoine.

Cependant, l'évaluation du patrimoine global de notre collectivité territoriale est importante à plus d'un titre.

Elle doit permettre la mise en place d'une véritable gestion active de ses différentes composantes, meubles, immeubles et immatérielles.»

Dans le paragraphe sur **la fiabilité des comptes**, plusieurs points sont exposés et méritent, selon la CRC, des mesures correctives.

1) Le premier point constitue **les provisions pour risques** :

La résiliation anticipée au 31 mars 2021 du contrat de **Partenariat Public-Privé** (PPP) conclu avec Illuminéo pour l'Eclairage public, prononcée par la commune aux torts du cocontractant mais contestée par ce dernier n'a pas fait l'objet d'une provision pour risque dans le Budget Primitif 2021 qui tiendrait compte du risque indemnitaire encouru par la Ville.

Cependant, le partenaire a fait un recours auprès du Tribunal Administratif avec mention **d'une indemnité dont une partie est déjà chiffrée à 920 000 €.**

La commune répond ici que son analyse juridique l'amène à considérer que le risque encouru est limité.

Pour notre part, nous n'avons pas d'éléments suffisants permettant de juger que le risque encouru est faible. Nous rappelons d'ailleurs que **les documents -notamment l'audit juridique- demandés dans le cadre des audits sur le PPP ne nous ont jamais été remis.**

2) Le deuxième point concerne **les travaux en régie** :

Les travaux en régie correspondent à des immobilisations que la collectivité crée pour elle-même.

Les travaux déclarés en régie doivent donc constituer de véritables immobilisations et non de simples travaux d'entretien.

Or, les sommes inscrites en recettes procèdent exclusivement de la compilation des dépenses de fournitures effectuées par les services Proximité, Voirie et Fêtes.

Sachant que les services techniques municipaux effectuent principalement des petites interventions, il est impossible d'attester que les dépenses ont concerné uniquement des immobilisations et pas aussi de simples travaux d'entretien gonflant ainsi artificiellement une recette de fonctionnement.

La mauvaise estimation des travaux en régie peut fausser les soldes de gestion, notamment l'autofinancement et le résultat de la section de fonctionnement.

Leur probable surestimation est à mettre en relation avec la faiblesse relative de la CAF et du résultat de fonctionnement.

La Chambre recommande donc de tenir **une comptabilité analytique précise** afin d'identifier les seuls travaux en régie qui concourent à la production d'immobilisations.

Observons maintenant **l'analyse de la situation financière** de la Ville.

L'analyse financière de la commune entre 2015 et 2020 a conduit la Chambre Régionale des Comptes à faire 2 recommandations assorties de quelques préconisations.

1) L'analyse des charges de gestion montre une stabilité en 2015 et 2019.

Le rapport met toutefois en exergue les dépenses d'entretien et réparations qui ont subi une forte augmentation sur la période contrôlée.

La Ville a passé de nombreux marchés publics, des marchés à bons de commande portant sur l'entretien des bâtiments communaux, la voirie et les espaces verts.

Le Rapport pointe ici une externalisation de multiples petites interventions ou dépannages, alors que la commune compte 113 agents permanents de terrain dans les services concernés.

Le Rapport pose la question d'optimiser les moyens car **la nette augmentation des travaux en régie de 2017 à 2019 ne s'est pas accompagnée d'une baisse des charges liées aux travaux et aux prestations confiées aux entreprises.**

La Municipalité répond que la vétusté du patrimoine communal auquel trop peu de crédits ont été consacrés par le passé ne permet pas d'envisager d'économies sur ce poste, des dépenses supplémentaires s'avérant nécessaires.

D'autre part, le Rapport relève que **la mise en service de la Médiathèque supposera un alourdissement des charges à caractère général** : le coût de fonctionnement du nouvel équipement a été évalué par la commune à **400 000 € hors dépenses de personnel.**

Nous l'avons déjà mentionné, nous avons beaucoup d'inquiétude quant au fonctionnement futur de la Médiathèque, qui, en plus d'avoir mobilisé la majorité de nos ressources d'investissement aura un coût de fonctionnement très important dont on ne voit pas comment, en l'état actuel de sa situation budgétaire, la ville pourra répondre.

En outre, **400 000 €/an d'évaluation apparaissent en deçà des réalités, compte tenu de l'inflation du coût de l'énergie que nous subissons de plein fouet.**

Concernant les charges de personnel, elles ont connu une évolution contenue sur la période analysée.

Néanmoins il faut souligner que ces dépenses représentent **59,7 % des charges courantes** des exercices 2019 et 2020.

Il s'agit d'un niveau de rigidité très proche du seuil d'alerte de 60%.

La Chambre signale la complexité du régime indemnitaire qui doit être simplifié, c'est l'objet de sa 1ère recommandation.

Recommandation n°1 : réviser le régime indemnitaire, le simplifier, l'asseoir sur des critères objectifs de responsabilité hiérarchique et de valeur professionnelle prévus par la loi.

Le point suivant sur lequel s'attarde la CRC est le domaine des **subventions aux associations** particulièrement à celles du Secteur Education-Jeunesse.

La répartition des crédits dédiés aux associations montre une très large priorisation **en faveur des associations** du **secteur Education Jeunesse** pour 1,97 M € en 2020 soit près de **60% du total des subventions versées, ratio constant pendant la période 2015 - 2019.**

La Chambre rappelle ici que la subvention constitue une contribution financière de la personne publique à une opération justifiée par l'intérêt général, initiée et menée par un tiers sans qu'aucune contrepartie directe ne soit attendue de lui.

Ainsi, les subventions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent.

Or, les structures associatives d'accueil de la Petite Enfance et de la Jeunesse, en contrepartie de subventions très élevées représentant plus de la moitié des subventions versées au secteur associatif, exploitent des structures Enfance-Jeunesse pour le compte de la collectivité publique, dans des locaux appartenant à la commune.

Elles servent donc une prestation commandée par la Ville.

Le domaine de la Petite Enfance et de la Jeunesse, un pan majeur du service public communal se trouve ainsi actuellement délégué à des associations en dehors de toute procédure légale adéquate.

Un contrat de commande publique s'impose.

La Chambre recommande de mettre un terme aux conditions irrégulières de financement de services publics municipaux externalisés par voie de simples subventions à des associations de droit privé.

Il faut envisager soit une reprise en régie ou la passation de contrats de la commande publique en bonne et due forme ce qui permettra à la Commune de vérifier qu'elle paie le juste prix pour les prestations rendues.

Recommandation n°2 : **mettre un terme aux conditions de rémunération par voie de subventions** des prestations rendues par les associations gérant pour le compte de la Commune des structures d'accueil de la Petite Enfance et de la Jeunesse.

2) L'analyse des produits de gestion révèle la **faiblesse structurelle des produits de gestion** de la Commune.

La commune reste confrontée à la faiblesse structurelle de ses produits de gestion en partie imputable à des contrats anciens - baux emphytéotiques et contrat de DSP - qui génèrent des redevances plus que modestes.

Il est cité le cas des loyers de locaux commerciaux du Palais des Congrès qui procèdent de contrats anciens non renégociés et du loyer versé par la société du golf de Saint Donat dont le loyer fixé en vertu d'un bail emphytéotique en juillet 1994 pour une durée de 35 ans ne prévoyait aucune clause de révision.

L'optimisation des produits de gestion doit donc passer par **la renégociation de contrats en cours** qui est d'autant plus essentielle que la rigidité des charges de gestion laisse peu de marges de manœuvre.

C'est ici une observation majeure que nous avons évoquée à plusieurs reprises, en dehors du produit des impôts locaux qui n'a cessé d'augmenter par l'évolution des bases fiscales, il est essentiel d'optimiser les recettes.

Nous notions lors du DOB 2022 :

« Les produits de service ont subi une baisse substantielle durant la crise sanitaire, mais vous le notez vous-même : « nous ne pouvons ignorer la faiblesse structurelle de ces recettes ».

En 2020, les produits de service et du domaine représentent 31 € par habitant à Grasse contre 93 € par habitant en moyenne pour les communes de même strate.

Il est nécessaire d'optimiser les produits de service, les redevances provenant des DSP. Rappelons à ce titre le **contrat léonin du PPP sur l'Eclairage Public** établi au détriment de Grasse et des Grassois, **que nous n'avons cessé de dénoncer dès son origine tant il était scandaleux à tous points de vue.**

La Chambre note une **faiblesse des produits patrimoniaux de la Commune** et indique qu'il y a là un levier potentiel d'optimisation des recettes pour l'avenir.

Concernant **les redevances tirées des DSP**, les magistrats font état de la gestion déléguée de 3 parkings - Cathédrale, Honoré Cresp et La Foux - qui génèrent des recettes très modestes, dont les contrats sont trop déséquilibrés.

Enfin, un focus est fait sur **le Casino** qui génère également un faible niveau de recettes pour la Commune.

Les produits tirés de l'exploitation du Casino Victoria sont le prélèvement sur le produit des jeux et la redevance d'occupation des locaux communaux.

Le Rapport indique que les produits tirés du casino sont modestes et les retombées indirectes générées par le casino en terme d'attractivité touristique de la Commune sont difficiles à évaluer mais marginales à ce jour.

La Chambre prône une évaluation sérieuse des retombées de l'établissement en termes de développement culturel et touristique.

Le Rapport termine le chapitre sur l'analyse des recettes en disant que même si l'équipe municipale actuelle a hérité de conventions anciennes de longue durée, la Commune doit nécessairement engager une réflexion sur l'optimisation de ses produits de gestion là où des marges de manœuvres existent et **rester vigilante dans la conclusion des contrats à venir et dans les choix de gestion qui y président.**

Il indique que même en 2019, les ressources d'exploitation pourtant à leur meilleur niveau étaient très inférieures à la moyenne des communes de même strate.

On note **79 € par habitant à Grasse contre 258 € pour les autres communes de même strate** du département en 2019.

3) Concernant l'Excédent brut de fonctionnement ou autofinancement de la ville,

L'excédent brut de fonctionnement en nette amélioration entre 2017 et 2019 s'est affaïssé en 2020 en raison de la crise sanitaire.

Cependant, **même à son meilleur niveau il est constamment demeuré en deçà du seuil des 20% de produits de gestion, à partir duquel l'indicateur est regardé comme satisfaisant par les juridictions financières.**

Le Rapport note que **les dépenses d'Équipement sont prioritairement fléchées vers la réhabilitation du Centre ancien et que l'opération de la construction de la Médiathèque** pèse sur le budget d'Investissement de la commune.

L'opération aura mobilisée **près de 20 M€ entre 2015 et 2020 soit un tiers des dépenses d'Équipements cumulées.**

Soutenue par les partenaires institutionnels à hauteur de 12,4 M€ la question de la prise en charge du solde comme celle du préfinancement demeure pour la Commune dans le contexte de tension budgétaire évoqué.

La Chambre observe que la mise en œuvre d'opérations de grande ampleur ne doit pas faire oublier le renouvellement régulier des immobilisations existantes, **le rythme apparent de renouvellement des immobilisations exprimé en années étant très supérieur au seuil indicatif de 30 ans et le degré de vétusté étant en constante augmentation depuis 2015.**

L'entretien des bâtiments doit consacrer une part importante à l'entretien des bâtiments existants.

Qu'ajouter que nous n'avons déjà dit sur cette question ?

Toutes nos interventions rappellent que le budget d'Équipement est consacré depuis des années en priorité à la construction de la Médiathèque.

Ce qui limite l'entretien et la valorisation de notre patrimoine et aggrave un déficit

d'équipements publics.

Lors du DOB 2022, nous disions : « *la Médiathèque représente 27,5 % du budget total de l'Investissement, c'est considérable. La construction de cette médiathèque grève ici encore le budget d'investissement fortement contraint par un autofinancement faible, et cela dure depuis des années.*

Notre patrimoine historique remarquable nécessite un investissement bien supérieur à celui qui a prévalu ces dernières années, le patrimoine local est un bien public qu'il faut protéger, restaurer et valoriser quelqu'en soit le prix.»

4) Concernant le Financement propre disponible,

Le Rapport rappelle que le programme de travaux est mené malgré **une CAF nette constamment négative** ou faiblement positive lors du seul exercice 2019, car trop lourdement plombée par le poids de la dette.

Le financement propre disponible n'a jamais été à la hauteur du besoin en financement, obligeant la Commune à continuer de mobiliser massivement l'emprunt, 33,5 M€ d'emprunts nouveaux entre 2016 et 2020 pour financer les investissements.

Le Rapport pointe **une politique d'Investissement difficilement soutenable** en raison d'un endettement considérable et ce, malgré un niveau de dépenses d'équipement par habitant faible.

5) Concernant la dette,

En 2014, le niveau d'endettement était difficilement soutenable.

Il n'y a pas eu d'alourdissement de la dette malgré les nouveaux emprunts, puisque le montant de remboursement est resté supérieur à celui des nouveaux emprunts contractés.

En tenant compte du Fonds de soutien, l'encours de dette reste cependant supérieur à la moyenne de la strate en 2019, 1597 € par habitant à Grasse 1368€ par habitant moyenne strate.

En conclusion, les niveaux des principaux soldes de gestion montrent **une situation qui demeure très fragile compte tenu de la faiblesse de l'Autofinancement.**

La CRC préconise, compte tenu du niveau toujours préoccupant d'endettement, d'améliorer significativement les performances de gestion par l'optimisation des recettes et la maîtrise des dépenses et d'envisager les nouveaux investissements avec la plus grande prudence compte tenu des souscriptions d'emprunts qu'elles sous-tendent, en renonçant aux projets pouvant être différés.